

LOS PRINCIPIOS GENERALES
DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO EN BOLIVIA.
SU EVOLUCIÓN Y DESARROLLO ACTUAL
A TRAVÉS DE LA JURISPRUDENCIA
CONSTITUCIONAL *

Alan E. Vargas Lima

*Profesor de la Universidad Privada Franz Tamayo (UNIFRANZ),
del Centro de Capacitación Municipal (CCaM)
y de la Universidad Salesiana de Bolivia (USB)*

Resumen: Se analiza cuál ha sido la evolución de la interpretación de la jurisprudencia constitucional de los principios generales en la Ley de Procedimiento Administrativo en Bolivia.

Palabras clave: Evolución, interpretación, jurisprudencia constitucional, Ley de Procedimiento Administrativo.

Summary: This essay discusses what has been the evolution of the interpretation of the constitutional jurisprudence about the general principles in the Law of administrative procedure in Bolivia.

Key words: Evolution, interpretation, constitutional jurisprudence, Law of administrative procedure.

Recibido: 2 de febrero de 2016 Aceptado: 10 de febrero de 2016

* Ensayo publicado inicialmente en la *Revista Iberoamericana de Derecho Administrativo y Regulación Económica*. N° 10, Argentina, Información Jurídica Editores, Diciembre 2014. Disponible en la página web: <http://bit.ly/2bdmFb9>

Para la presente edición, se presenta una versión ampliada y actualizada del trabajo de investigación jurisprudencial.

SUMARIO

Nota Preliminar

- I. El Derecho de Petición: Su contenido, alcance y requisitos para su protección de acuerdo a la Ley Fundamental y la Jurisprudencia Constitucional
- II. Desarrollo Jurisprudencial del derecho a la petición
- III. Los Principios Generales de la Actividad Administrativa
- IV. El Acto Administrativo
- V. Validez de los Actos Administrativos -Nulidad y Anulabilidad
- VI. Conclusión

NOTA PRELIMINAR

Debemos comenzar señalando, que en fecha 23 de abril de 2002, se promulgó la Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo –publicada en la Gaceta Oficial de Bolivia N°2390, en fecha 25 de abril de 2002–, que surgió con el objeto principal de establecer las normas que regulan la actividad administrativa y el procedimiento administrativo del sector público; hacer efectivo el ejercicio del *derecho de petición*¹ ante la Administra-

1 El derecho de petición ha sido entendido por la jurisprudencia, en la Sentencia Constitucional N°189/2001-R, de 7 de marzo, como “...la potestad, capacidad o facultad que tiene toda persona de formular quejas o reclamos frente a las conductas, actos, decisiones o resoluciones irregulares de los funcionarios o autoridades públicas o la suspensión injustificada o prestación deficiente de un servicio público, así como el de elevar manifestaciones para hacer conocer su parecer sobre una materia sometida a la actuación de la administración o solicitar a las autoridades informaciones; en sí es una facultad o potestad que tiene toda persona para dirigirse, individual o colectivamente, ante las autoridades o funcionarios públicos, lo que supone el derecho a obtener una pronta resolución, ya que sin la posibilidad de exigir una respuesta rápida y oportuna carecería de efectividad el derecho. En consecuencia, el ejercicio del derecho supone que una vez planteada la petición, cualquiera sea el motivo de la misma, la persona adquiere el derecho de obtener pronta resolución, lo que significa que el Estado está obligado a resolver la petición. Sin embargo, el sentido de la decisión dependerá de las circunstancias de cada caso en particular y, en esa medida podrá ser positiva o negativa...”. Posteriormente, el Tribunal Constitucional ha establecido que el derecho a formular peticiones es la “(...) facultad o potestad que tiene toda persona para

ción Pública; así como regular la impugnación de actuaciones administrativas que afecten *derechos subjetivos*² o intereses legítimos de los administrados y, regular procedimientos especiales. Al año siguiente, en fecha 23 de julio de 2003, se emitió

dirigirse, individual o colectivamente ante las autoridades o funcionarios públicos, lo que supone el derecho a obtener una pronta resolución, ya que sin la posibilidad de exigir una respuesta rápida y oportuna carecería de efectividad el derecho” (SC 981/01-R, de 14 de septiembre). Asimismo, “(...) es considerado como un derecho fundamental del ser humano (...) cuyo núcleo esencial comprende la respuesta pronta y oportuna, resolviendo en lo posible la petición en sí misma, es decir resolviendo el asunto objeto de la petición”.(SC 275/2003-R, de 11 de marzo); sin embargo, para considerar vulnerado este derecho y, en su caso, pueda considerarse la existencia de un posible silencio administrativo negativo o una omisión indebida por parte de los recurridos al no dar la respuesta a lo solicitado, se aclara que el solicitante, al margen de acreditar haber presentado la solicitud o reclamo a la autoridad pertinente y demostrar que no ha recibido respuesta alguna, debe demostrar que ha agotado todas las instancias y exigido la “(...) extenuación idónea de los medios o recursos en cada una de las instancias (...)” (SC 0492/2003-R, de 15 de abril), caso contrario el recurso (de amparo) debe ser declarado improcedente en base al principio de subsidiariedad. De lo referido en el punto anterior, se establece que a fin de que se otorgue la tutela en caso de alegarse la violación del derecho a formular peticiones, corresponde que el recurrente, demuestre los siguientes hechos:

- a) la formulación de una solicitud expresa en forma escrita;
- b) que la misma hubiera sido formulada ante una autoridad pertinente o competente;
- c) que exista una falta de respuesta en un tiempo razonable y
- d) se haya exigido la respuesta y agotado las vías o instancias idóneas de esa petición ante la autoridad recurrida y no existan otras vías para lograr la pretensión. (Cfr. Sentencia Constitucional N°0310/2004-R, de 10 de marzo de 2004).

2 Es útil recordar, que a tiempo de precisar la naturaleza jurídica de los derechos fundamentales, la Sentencia Constitucional N°400/2006-R, de fecha 25 de abril de 2006, señaló que: “Los derechos fundamentales son todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos por su status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiéndose por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica, en ese entendido, una de las notas caracterizadoras de todo derecho fundamental es el de ser un derecho subjetivo, lo que implica que su titular tiene la facultad de exigir su respeto y observancia, pudiendo acudir al órgano jurisdiccional competente para reclamar, a través de los recursos que establece el respectivo orden jurídico, la protección de tales derechos y la reparación del menoscabo sufrido (...)”.

el Decreto Supremo N°27113, que aprueba el Reglamento a la Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo, extendiendo su ámbito de aplicación al entonces “*Poder Ejecutivo, que comprende la administración nacional, las administraciones departamentales y las entidades desconcentradas y descentralizadas*” (sic), así como las Empresas públicas y Sociedades de economía mixta, que deben sujetarse a dicho Reglamento para el ejercicio de la función administrativa.

Al presente, resulta conveniente realizar una sistematización jurisprudencial de los hitos más importantes que ha tenido la jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional (desde su primera época, en la época de transición, y en la época plurinacional), y que han coadyuvado de manera importante al mejor conocimiento sobre los alcances de las disposiciones contenidas en la Ley de Procedimiento Administrativo Boliviano, a fin de comprender la aplicación práctica del derecho a la petición en el ámbito de la Administración Pública, a la luz de los Principios Generales de la Actividad Administrativa, considerados como las directrices o líneas rectoras dentro de cuyo marco deben desarrollarse las distintas instituciones del procedimiento administrativo.

I. EL DERECHO DE PETICIÓN: SU CONTENIDO, ALCANCE Y REQUISITOS PARA SU PROTECCIÓN DE ACUERDO A LA LEY FUNDAMENTAL Y LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL³

El artículo 24 de la Constitución Política del Estado aprobada y puesta en vigencia en el año 2009, establece que: “*Toda persona tiene derecho a la petición de manera individual o colectiva, sea oral o escrita, y a la obtención de respuesta formal y pronta. Para el ejercicio de este derecho no se exigirá más requisito que la identificación del peticionario*”.

3 Cfr. Sentencia Constitucional N°0355/2011-R, de 7 de abril de 2011.

Conforme a la norma constitucional, el derecho a la petición puede ser ejercido de manera oral o escrita, sin la exigencia de formalidades en su formulación, pues sólo se requiere la identificación del peticionario. En cuanto a su contenido esencial, la Constitución Política del Estado hace referencia a una respuesta formal y pronta, entendiéndose que ésta, entonces debe ser escrita, dando una respuesta material a lo solicitado ya sea en sentido positivo o negativo, dentro de plazos previstos en las normas aplicables o, a falta de éstas, en términos breves o razonables.

Respecto al derecho de petición, el Tribunal Constitucional a través de la Sentencia Constitucional (SC) N°0571/2010-R, de 12 de julio, había establecido inicialmente que:

“El art. 24 de la CPE, establece que: «Toda persona tiene derecho a la petición de manera individual o colectiva, sea oral o escrita, y a la obtención de respuesta formal y pronta. Para el ejercicio de este derecho no se exigirá más requisito que la identificación del peticionario»; así también la SC 0310/2004-R de 10 de marzo, estableció que: «en caso de alegarse la violación del derecho a formular peticiones, corresponde que el recurrente, demuestre los siguientes hechos:

- a) la formulación de una solicitud expresa en forma escrita;*
- b) que la misma hubiera sido formulada ante una autoridad pertinente o competente;*
- c) que exista una falta de respuesta en un tiempo razonable; y,*
- d) se haya exigido la respuesta y agotado las vías o instancias idóneas de esa petición ante la autoridad recurrida y no existan otras vías para lograr la pretensión»”.*

Empero, mediante Sentencia Constitucional N°1995/2010-R de 26 de octubre, se moduló la citada SC N°0571/2010-R, señalando que:

“el primer requisito señalado por dicha Sentencia, es decir, la formulación de una solicitud en forma escrita no es exigible, pues

la Constitución expresamente establece que la petición puede ser escrita u oral.

Con relación al segundo requisito que establece que la solicitud debe ser presentada ante autoridad competente o pertinente, se debe precisar que esta no es una exigencia del derecho de petición, pues aún cuando la solicitud se presente ante una autoridad incompetente, ésta tiene la obligación de responder formal y oportunamente sobre su incompetencia, señalando, en su caso, a la autoridad ante quien debe dirigirse el peticionario; conclusión a la que se arriba por el carácter informal del derecho a la petición contenido en la Constitución Política del Estado, que exige como único requisito la identificación del peticionario, y en la necesidad que el ciudadano, encuentre respuesta y orientación respecto a su solicitud, en una clara búsqueda por acercar al administrado con el Estado, otorgándole a aquél un medio idóneo para obtener la respuesta buscada o, en su caso, la información sobre las autoridades ante quienes debe acudir, lo que indudablemente, fortalece el carácter democrático del Estado Boliviano.

En ese entendido, cuando la petición es dirigida a un servidor público, éste debe orientar su actuación en los principios contemplados en el art. 232 de la CPE, entre otros, el principio de compromiso e interés social, eficiencia, calidad, calidez y responsabilidad.

Respecto al tercer requisito, el mismo es compatible con el texto de la Constitución vigente, pues sólo si en un plazo razonable, o en el plazo previsto por las normas legales -si existiese- no se ha dado respuesta a la solicitud, se tendrá por lesionado el derecho a la petición.

Finalmente, el cuarto requisito, referido a que el peticionante debe haber reclamado una respuesta y agotado las vías o instancias idóneas de esa petición ante la autoridad recurrida, corresponde señalar que dicho requisito es exigible cuando dichos medios de impugnación estén previstos expresamente en el ordenamiento jurídico con dicho objetivo, es decir, resguardar el derecho de peti-

ción; a contrario sensu, no será exigible cuando no existan esos medios; pues, se entiende que este derecho – como se tiene señalado – busca acercar al administrado al Estado, otorgando a la persona de un instrumento idóneo, expedito e inmediato para acudir ante el servidor público con la finalidad de requerir su intervención en un asunto concreto o de solicitar una determinada información o documentación que cursa en poder de esa autoridad.

Lo señalado también se fundamenta en la naturaleza informal del derecho de petición y en el hecho que el mismo sea un vehículo para el ejercicio de otros derechos que requieren de la información o la documentación solicitada para su pleno ejercicio; por tal motivo, la respuesta solicitada debe ser formal y pronta, dando respuesta material a lo solicitado ya sea en sentido positivo o negativo, dentro de un plazo razonable.

Consecuentemente, para que la justicia constitucional ingrese al análisis de fondo de la presunta lesión al derecho de petición, es exigible:

- 1. La existencia de una petición oral o escrita;*
- 2. La falta de respuesta material y en tiempo razonable a la solicitud y*
- 3. La inexistencia de medios de impugnación expresos con el objetivo de hacer efectivo el derecho de petición”.*

(el subrayado me corresponde)

Con relación al ejercicio del derecho de petición frente a particulares, la SC N°1366/2004-R de 19 de agosto, estableció que:

“El derecho de petición reconocido por el art. 7 inc. h) de la CPE (actual artículo 24 de la CPE vigente), constituye una protección para los administrados, para cuya efectivización es imprescindible adoptar políticas que aseguren su ejercicio en función al desarrollo de los derechos humanos a la luz de la Constitución Política del Estado, los Convenios y Tratados Internacionales, la doctrina y la legislación comparada; en esta línea de entendimiento, el Tri-

bunal Constitucional considera que en aplicación del principio de expansión de los derechos fundamentales, el derecho de petición es oponible ante las entidades privadas en determinados casos; concretamente: a) cuando una institución privada, presta un servicio público a la comunidad y b) cuando se trata de organismos u organizaciones que están investidos de autoridad o realizan funciones de autoridad y por ende, con capacidad de adoptar decisiones que puedan lesionar derechos fundamentales de la persona; en cuyo caso, es un imperativo el procurar una respuesta negativa o positiva a las peticiones que a ellos les sea formulado”.

Conforme la jurisprudencia anotada, es necesario puntualizar que el ámbito de protección de la acción de amparo constitucional respecto al derecho de petición –por su carácter informal e instrumental para el ejercicio de otros derechos– alcanza o se extiende a particulares, que inclusive puede tratarse de una organización de carácter sindical de la que sea parte el peticionario –como lo entendió el mismo Tribunal en un caso específico–.

II. DESARROLLO JURISPRUDENCIAL DEL DERECHO A LA PETICIÓN⁴

Como se ha señalado, el artículo 24 de la CPE, reconoce el derecho de petición, determinando que: *“Toda persona tiene derecho a la petición de manera individual o colectiva, sea oral o escrita, y a la obtención de respuesta formal y pronta. Para el ejercicio de este derecho no se exigirá más requisito que la identificación del peticionario”*. En el ejercicio de este derecho, no se exige más requisito que la identificación del peticionario, entendimiento que ha sido desarrollado por el extinto Tribunal Constitucional

4 Sentencia Constitucional Plurinacional N°0688/2014, de 10 de abril de 2014.

en la SC 0962/2010-R de 17 de agosto, cuando sostuvo que el derecho de petición debe entenderse:

“como la potestad, capacidad o facultad que tiene toda persona de formular quejas o reclamos frente a las conductas, actos, decisiones o resoluciones irregulares de los funcionarios o autoridades públicas o la suspensión injustificada o prestación deficiente de un servicio público, así como el de elevar manifestaciones para hacer conocer su parecer sobre una materia sometida a la actuación de la administración o solicitar a las autoridades informaciones; en sí es una facultad o potestad que tiene toda persona para dirigirse, individual o colectivamente, ante las autoridades o funcionarios públicos, lo que supone el derecho a obtener una pronta resolución, ya que sin la posibilidad de exigir una respuesta rápida y oportuna carecería de efectividad el derecho. En consecuencia, el ejercicio del derecho supone que una vez planteada la petición, cualquiera sea el motivo de la misma, la persona adquiere el derecho de obtener pronta resolución, lo que significa que el Estado está obligado a resolver la petición. Sin embargo, el sentido de la decisión dependerá de las circunstancias de cada caso en particular y, en esa medida podrá ser positiva o negativa”.

Asimismo, de acuerdo a la Sentencia Constitucional Plurinacional (SCP) N°0273/2012 de 4 de junio, y respecto al núcleo esencial del derecho a la petición, conforme a lo expresado en las SSCC 1742/2004-R y 0684/2010-R, reiteradas por la SCP 0085/2012, éste mínimamente comprende los siguientes contenidos:

“a) La petición de manera individual o colectiva, escrita o verbal aspecto que alcanza a autoridades públicas incluso incompetente pues «ésta tiene la obligación de responder formal y oportunamente sobre su incompetencia, señalando, en su caso, a la autoridad ante quien debe dirigirse el peticionario» (SC 1995/2010-R de 26 octubre), órganos jurisdiccionales (SSCC 1136/2010-R y 0560/2010-R) o a particulares (SCP 0085/2012); y,

b) La obtención de una respuesta, ya sea favorable o desfavorable, aun exista equivocación en el planteamiento de la petición (SC 0326/2010-R de 15 de junio), debiendo en su caso indicarse al peticionante la instancia o autoridad competente para considerar su solicitud (SC 1431/2010-R de 27 de septiembre). Por otra parte y en este punto debe considerarse el art. 5.I de la CPE, que reconoce la oficialidad de treinta y seis idiomas y que ante una petición escrita, la respuesta también debe ser escrita (SC 2475/2010-R de 19 de noviembre);

c) La prontitud y oportunidad de la respuesta (SSCC 2113/2010-R y 1674/2010-R) debiendo notificarse oportunamente con la misma al peticionante (SC 0207/2010-R de 24 de mayo); y,

d) La respuesta al fondo de la petición de forma que resulte pertinente, debiendo efectuarla de manera fundamentada (SSCC 0376/2010-R y 1860/2010-R) por lo que no se satisface dicho derecho con respuestas ambiguas o genéricas (SC 0130/2010-R de 17 de mayo)".

**Ficha Jurisprudencial:
SCP 0085/2012 - DERECHO DE PETICIÓN
Contextualización de línea jurisprudencial
establecida por el TCP**

El Tribunal Constitucional desarrolló la línea jurisprudencial sobre el derecho de petición de acuerdo a las siguientes temáticas:

- a) contenido esencial;
- b) requisitos de procedencia;
- c) legitimación activa;
- d) legitimación pasiva;
- e) plazo para emitir respuesta, y,
- f) tutela reforzada.

A) Sobre el contenido esencial del derecho de petición su desarrollo es el siguiente:

1. La SC 0218/2001-R estableció que el núcleo esencial del derecho de petición comprende el derecho a obtener una respuesta pronta y oportuna en la que se resuelva la petición en sí misma.
2. Las SSCC 0981/2001-R, 776/2002-R, 0692/2003-R determinaron que se tendrá por lesionado el derecho de petición cuando la persona ante la que se realiza la petición no responde en un tiempo razonable ya sea en sentido positivo o negativo, vale decir, que en los casos en que no hubiese una respuesta oportuna y motivada se tiene el derecho como lesionado pero no cuando existe la respuesta negativa, pues el derecho no exige la concesión de lo solicitado;
3. Las SSCC 0776/2002-R, 1121/2003-R; 1159/2003-R, establecieron que forma parte del contenido esencial la exigencia de una respuesta material de fondo y no evasiva;
4. A su vez, la SC 0843/2002-R, extendió su contenido al derecho que tiene el peticionante de que la respuesta le sea debidamente comunicada, expresando: “es necesario que el peticionante obtenga una respuesta formal y escrita, que debe ser necesariamente comunicada o notificada, a efecto de que la parte interesada, si considera conveniente, realice los reclamos y utilice los recursos previstos por Ley”; “...no puede quedar en la psiquis de la autoridad requerida para resolver la petición, ni al interior de la entidad a su cargo...” (SSCC 1541/2002-R, 1121/2003-R).
5. La SC 1571/2011-R de 11 de octubre, en el marco de la Constitución vigente señaló que el derecho a la petición puede ser ejercido de manera oral o escrita, sin la exigencia de formalidades.

6. Asimismo, la SC 1995/2010-R, precisó que forma parte del contenido esencial de derecho de petición el derecho a que si se dirige la petición ante la autoridad que no es la competente o pertinente, surge la obligación de la autoridad de responder formal y oportunamente sobre su incompetencia, indicando cuál la autoridad a la que debe dirigirse el peticionario.

7. El Tribunal Constitucional Plurinacional a través de la SCP 0062/2012, considerada como la primera sentencia confirmadora, ratificó los precedentes generados por las sentencias (SSCC 123/2001-R, 218/2001-R, 692/2003-R referidos a su contenido esencial), razonamiento seguido por las SSCC 0086/2012; 0246/2012.

8. De otro lado, la SCP 0246/2012, confirmó el razonamiento expuesto en las SSCC 0299/2006-R, 751/2006-R, 2190/2010-R, entre otras, que consideraron que el derecho de petición no encuentra satisfacción en el silencio administrativo negativo, pues su contenido esencial es generar una respuesta formal y motivada por escrito que resuelva el fondo del asunto peticionado, aclarando que el silencio administrativo negativo regula los efectos de la falta de respuesta al peticionante; empero, no implica respuesta, sino una forma de protección del fondo de lo solicitado por el peticionante, de tal modo que su pretensión no quede en estado de incertidumbre o irresolución, sino que la negativa a lo solicitado, por un acto presunto legalmente, pueda ser impugnado;

9. De otro lado, la SCP 0629/2012, confirmó el razonamiento expuesto en la SC 0835/2005-R que determinó la autorrestricción de la justicia constitucional de pronunciarse sobre otros derechos, señalando que cuando se denuncia como vulnerados varios derechos fundamentales o garantías constitucionales conjuntamente con el derecho de petición, la tutela del derecho de petición, impide a la justicia constitucional, a través de la acción de amparo, dado su carácter subsidiario, pronunciarse sobre otros derechos conexos, cuando de su tutela dependa que el accionante pueda obtener una respuesta por parte de las autoridades demandadas que resuelvan lo impetrado. Cabe aclarar que la SCP 0601/2012, a diferencia de la SC 0835/2005-R y la SCP 0629/2012, en un caso donde existió conexitud e interdependencia del derecho de petición con el derecho a la propiedad, tuteló ambos derechos, señalando que la falta de respuesta en trámite de aprobación de planos municipales lesionó también el derecho a la propiedad.
10. Asimismo, la SCP 0810/2012, confirmó el razonamiento expuesto en la SC 0310/2004, señalando que la o el peticionante, tienen la obligación de apersonarse ante las oficinas de la autoridad ante la cual se formuló la petición para recabar y conocer la respuesta formal emitida; sin embargo, este razonamiento no debe ser entendido como un cambio al entendimiento contenido en la SC 0843/2002-R, referido al derecho a ser notificado con la respuesta; sino como un supuesto diferente; por cuanto, tanto la SC 0310/2004-R como en la SCP 0810/2012, se denegó la tutela porque se evidenció una actitud pasiva de los peticionantes, quienes no obstante de conocer que la respuesta fue emitida, no acudieron a las oficinas respectivas.

11. Por su parte, la SCP 2051/2013, determinó que no es posible conceder la tutela cuando la autoridad no tuvo oportunidad de pronunciarse al respecto, sea positiva o negativamente porque la petición fue realizada ante autoridad incompetente; sin embargo, las SSCC 470/2014, 0083/2015-S3, ratificaron el razonamiento contenido en las SSCC 1431/2010-R y 1995/2010-R, que determinaron que los servidores y autoridades públicas tienen legitimación pasiva incluso cuando carecen de competencia para resolver lo peticionado, debido a que de igual forma tienen la obligación de responder formal y oportunamente sobre su incompetencia, señalando en su caso, a la autoridad ante quien debe dirigirse el peticionario;
12. Finalmente, la SCP 0470/2014, refiriéndose a las formas de manifestación de la petición entendió que es posible aceptar la utilización del correo electrónico, al ser un medio alternativo de comunicación inmediata, que reconoce el Código Procesal Constitucional.

B) En cuanto a los requisitos para su procedencia, el desarrollo jurisprudencial es el siguiente:

1. La SC 0310/2004-R de 10 de marzo, desarrolló cuatro requisitos para que sea viable la tutela por lesión al derecho de petición, conforme al siguiente texto: "...a fin de que se otorgue la tutela en caso de alegarse la violación del derecho a formular peticiones, corresponde que el recurrente, demuestre los siguientes hechos: a) la formulación de una solicitud expresa en forma escrita; b) que la misma hubiera sido formulada ante una autoridad pertinente o competente; c) que exista una falta de respuesta en un tiempo razonable y d) se haya exigido la respuesta y agotado las vías o instancias idóneas de esa petición ante la autoridad recurrida y no existan otras vías para lograr la pretensión".

2. Este razonamiento fue modulado por la SC 1995/2010-R, exigiendo únicamente los siguientes requisitos: “para que la justicia constitucional ingrese al análisis de fondo de la presunta lesión al derecho de petición, es exigible: a) La existencia de una petición oral o escrita; b) La falta de respuesta material y en tiempo razonable a la solicitud y, c) La inexistencia de medios de impugnación expresos con el objetivo de hacer efectivo el derecho de petición, lo que significa que en caso de no existir estos medios específicos la acción puede presentarse de manera directa;
3. La SCP 1751/2012, señaló que no puede exigirse al peticionante la carga de solicitud de respuesta;
4. A su vez, la SCP 0145/2013-L, determinó la concesión de oficio ante evidente conculcación aun cuando este derecho no hubiere sido señalado como vulnerado por los accionantes.

C) Con relación a la legitimación activa,

la línea jurisprudencial ha sido uniforme al conceder legitimación activa a toda persona, individual, jurídica o colectiva (SC 1148/2002-R). A este respecto, la SCP 470/2014 precisó que el derecho de petición puede ser ejercido por toda persona de manera individual o colectiva, con el único requisito de la identificación de peticionario.

D) En cuanto a la legitimación pasiva, el desarrollo jurisprudencial es el siguiente:

1. El Tribunal Constitucional desde inicio entendió que la legitimación pasiva en los supuestos de lesión al derecho de petición no tiene excepción alguna, alcanzando a cualquier autoridad o servidor público (SSCC 0218/

2001-R). Así la SC 0275/2003-R de 11 de marzo, subrayó que el derecho de petición consiste en esa facultad que tiene toda persona de dirigirse a las autoridades públicas con el fin de reclamar, pedir u observar alguna cosa que le incumbe a aquella, caracterizado como un instrumento de particular importancia para que la sociedad civil pueda controlar a sus autoridades y hacer valer sus derechos y que el núcleo esencial de este derecho fundamental comprende la respuesta pronta y oportuna; las SSCC 1136/2010-R y 0560/2010-R, entendieron que alcanza respecto de autoridades judiciales;

2. A su vez las SSCC 1431/2010-R y 1995/2010-R, precisaron que cuando los destinatarios son autoridades públicas, éstas tienen legitimación pasiva incluso cuando carecen de competencia para resolver lo petitionado, debido a que de igual forma tienen la obligación de responder formal y oportunamente sobre su incompetencia, señalando en su caso, a la autoridad ante quien debe dirigirse el peticionario.
3. Por su parte, las SSCC 0820/2006-R, 1500/2010-R, reconocieron legitimación pasiva a personas particulares que presenten servicios públicos o ejerzan funciones de autoridad.
4. Este último razonamiento fue modulado por la SCP 0085/2012, que estableció la eficacia horizontal del derecho de petición, señalando que: “El derecho de petición, en el marco de la doctrina de la eficacia horizontal de derechos, es oponible no solamente en relación a los poderes públicos, sino también en cuanto a los particulares”. Precedente de este razonamiento puede encontrarse en la SC 0374/2004-R, por cuanto tuteló el derecho de petición frente a particulares por no haberse dado respuesta oportuna a solicitud de convalidación de materias de una Universidad Privada.

5. En este contexto, la SCP 1419/2012, precisó que el derecho de petición tiene eficacia directa y es oponible frente a particulares, por lo que su ejercicio no requiere que esté refrendado por autoridad pública alguna, como es el Ministerio Público a través de requerimientos fiscales, sin embargo, este error, no puede ser atribuido al ciudadano para negar la tutela por vulneración al derecho de petición.

E) En cuanto al plazo para emitir respuesta, la jurisprudencia constitucional desarrolló lo siguiente:

1. El Tribunal Constitucional precisó que en caso de no estar previsto un plazo en la norma para que la autoridad o servidor público emita respuesta, el derecho de petición se tiene por lesionado cuando ésta no es emitida dentro de un plazo razonable. Así las SSCC 0981/2001-R, 776/2002-R, 0692/2003-R determinaron que se tendrá por lesionado el derecho de petición cuando la persona ante la que se realiza la petición no responde en un tiempo razonable ya sea en sentido positivo o negativo.
 2. La 1675/2013, al interior del Instituto Nacional de Reforma Agraria, las respuestas que impliquen cuestiones de mero trámite deben ser realizadas en el plazo de veinticuatro horas, vencido el cual, se tiene por vulnerado el derecho de petición.
 3. Asimismo, la SCP 1178/2014, refiriéndose al plazo para responder con relación a particulares entendió que "... si bien el plazo de respuesta no está prevista para particulares, en el marco de la eficacia horizontal del derecho de petición, debe aplicarse por analogía el plazo de tres días previsto en el art. 71.1 del Reglamento de la Ley de Procedimientos Administrativos".
-

-
- F) Finalmente, en el marco de tutela reforzada, la línea jurisprudencial ha realizado pronunciamientos expresos con relación al resguardo del derecho de petición vinculado a los grupos de prioritaria atención con relación:**
- a) Mujeres embarazadas;**
 - b) Adultos Mayores;**
 - c) Pueblos Indígenas.**

En esta línea de entendimiento, con relación a mujeres embarazadas:

1. La SCP 424/2012, refirió que el derecho de petición impone a las y los servidores públicos que tengan conocimiento de una solicitud, a recibir, tramitar y dar respuesta de fondo de manera oportuna, ya sea de forma positiva o negativa, obligación reforzada cuando la solicitud refiere a la situación de una persona de un grupo de atención prioritaria entre las cuales se hallan las mujeres gestantes y/o con hijos o hijas menores a un año de edad.
2. Asimismo, la SCP 2557/2012, exigió mayor celeridad de la respuesta en peticiones de mujeres embarazadas, estableciendo que: “la respuesta del empleador a las peticiones de mujeres embarazadas debe ser rápida y oportuna, ya que por su estado, una situación de incertidumbre puede considerarse nociva a su salud y al ser en gestación”.

Respecto a los derechos del Adulto Mayor, la SCP 1631/2012, precisó el derecho a no sufrir dilaciones en sus peticiones, señalando que la protección del adulto mayor merece un trato preferente y digno, cualquiera sea su situación o status, del que deriva el derecho a no sufrir dilaciones en sus peticiones en las que reclama derechos concretos relativos a su vida, salud y bienestar familiar, como a una vivienda digna.

Finalmente, la SCP 0014/2013-L, entendió que el derecho de petición adquiere una doble exigencia en cuanto a la consideración de su carácter informal tratándose de peticiones efectuadas por pueblos indígenas.

III. LOS PRINCIPIOS GENERALES DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

Habiendo transcurrido más de una década desde la puesta en vigencia de la Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo –una norma sin precedentes en el país–, conviene resaltar que a través de ella, por primera vez se consagraron los Principios Fundamentales que rigen las actividades de la Administración Pública. Actualmente, la Constitución Política del Estado, en su artículo 232, también ha establecido de manera expresa, que la Administración Pública se rige por los principios de: *“legitimidad, legalidad, imparcialidad, publicidad, compromiso e interés social, ética, transparencia, igualdad, competencia, eficiencia, calidad, calidez, honestidad, responsabilidad y resultados”*.

Asimismo, cabe agregar que el desarrollo jurisprudencial realizado por el Tribunal Constitucional (tanto en su primera época, como en la época de transición, y en la época plurinacional), respecto a las normas de la Ley de Procedimiento Administrativo, ha sido abundante hasta este tiempo, e idónea para perfilar las bases del nuevo *Derecho Procesal Administrativo*⁵ en Bolivia, conforme se puede apreciar a continuación.

5 De acuerdo al criterio del tratadista Héctor Jorge Escola, debemos precisar que si se acepta que existe un proceso administrativo, y como natural consecuencia un procedimiento administrativo (Cfr. Sentencia Constitucional N°0009/2004, de 28 de enero de 2004), cabe preguntarse si existe una disciplina jurídica que tenga por objeto sistematizar sus principios y, en caso afirmativo, cuál ha de ser su denominación. *“Tal disciplina efectivamente existe –asegura Escola–, y efectúa el estudio de los principios generales y de las normas que regulan el proceso y los procedimientos administrativos, fijando las diversas relaciones y aplicaciones que de ellos surgen, correlacionándolos, con arreglo a métodos sistemáticos y procurando fijar sus requisitos, contenidos y efec-*

tos. Esa rama del derecho es el derecho procesal administrativo, que puede ser definido diciendo que es aquella disciplina que tiene por finalidad el estudio de las normas que regulan el desenvolvimiento jurídico-formal del accionar de la administración pública, para el logro de sus fines específicos". Cfr. Escola, Héctor Jorge (1990). *Compendio de Derecho Administrativo. Volumen II*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Depalma, p. 1176. Ciertamente, ésta constituye una nueva disciplina sobre la cual se ha escrito muy poco (casi nada) en Bolivia. Así por ejemplo, y siguiendo las ideas del mencionado tratadista, el autor boliviano que por vez primera propugnó la necesidad de hablar de esta disciplina en Bolivia, fue el Docente de Derecho Administrativo en la UMSA, Dr. Max Mostajo Machicado, quien en su importante obra sobre Derecho Administrativo (publicada hace aproximadamente una década atrás), señalaba que el *Derecho Procesal Administrativo*, es la rama del Derecho Público que estudia e investiga los principios, fundamentos, la jurisprudencia y los preceptos normativos adjetivos que disciplinan la experiencia jurídica administrativa, en cuanto a la actuación y exteriorización de la voluntad de la administración pública, su impugnación, la eficacia y las formas de actuación de los administrados en su relación con los órganos administrativos. Cfr. Mostajo Machicado, Max (2004). *Apuntes para la reinvencción del Derecho Administrativo Boliviano*. Segunda Edición actualizada y complementada. La Paz, Bolivia: Editorial Jurídica Temis. p. 539. Al año siguiente, el autor boliviano Walker San Miguel, escribió una obra especializada sobre *Derecho Administrativo Sancionador* (acaso la primera publicación sobre esta materia en Bolivia), en cuyo contenido, y a tiempo de exponer algunas ideas sobre el procedimiento administrativo sancionador, insertó un acápite especial para referirse a la existencia del *Derecho Procesal Administrativo*, que según el autor, surge como rama jurídica especializada, ante la necesidad de sistematizar la enorme cantidad de normas de procedimiento administrativo, así como los principios que sostienen la actividad administrativa del Estado y todos los temas conexos a esta realidad jurídica cada vez más compleja. En este sentido, el mencionado autor sostiene que esta disciplina incorpora en su estudio y normativización, no sólo a los procedimientos constitutivos –aquellos que permiten constituir la voluntad administrativa–, sino a los procedimientos recursivos o de impugnación en sede administrativa, al proceso contencioso-administrativo o vía de impugnación en sede judicial y, finalmente, a los procedimientos de ejecución. Todos ellos, en conjunto, forman parte de esta rama jurídica en permanente desarrollo. Cfr. San Miguel, Walker (2005). *Derecho Administrativo Sancionador*. La Paz, Bolivia: Plural Editores. p. 85. Asimismo, recomiendo consultar mi artículo de opinión: "Escaso desarrollo legislativo del Derecho Procesal Administrativo"; publicado en la columna: *Apunte Legal de "La Gaceta Jurídica"* (26 de mayo y 2 de junio de 2015). Ahora disponible en el Blog: *Tren Fugitivo Boliviano* <http://alanvargas4784.blogspot.com/>

1. Principio fundamental

(Principio de Interés Colectivo):

Según la Ley, el desempeño de la función pública está destinado exclusivamente a servir los intereses de la colectividad (y no así, de parcialidad o partido político alguno).

El interés colectivo, o el compromiso e interés social de que habla la misma Constitución, al estar estrechamente relacionado con el bienestar de la comunidad, adquiere carácter superlativo y preferencial en la consecución de los fines del Estado, a través de la Administración Pública a nivel nacional, departamental y municipal, dado que por mandato del artículo 9 constitucional, estos fines y funciones esenciales del Estado, además de los que establece la Constitución y la ley, deben estar dirigidos a:

- “1.** Constituir una sociedad justa y armoniosa, cimentada en la descolonización, sin discriminación ni explotación, con plena justicia social, para consolidar las identidades plurinacionales.
- 2.** Garantizar el bienestar, el desarrollo, la seguridad y la protección e igual dignidad de las personas, las naciones, los pueblos y las comunidades, y fomentar el respeto mutuo y el diálogo intracultural, intercultural y plurilingüe.
- 3.** Reafirmar y consolidar la unidad del país, y preservar como patrimonio histórico y humano la diversidad plurinacional (...).”

2. Principio de autotutela:

La Administración Pública generalmente dicta actos administrativos, que tienen efectos sobre los ciudadanos y puede ejecutar según corresponda, por sí misma sus propios actos, sin perjuicio del control judicial posterior (vía proceso contencioso-administrativo).

En otras palabras, la Administración Pública está investida de un poder jurídico para garantizar el cumplimiento de sus fines, para la satisfacción de los intereses generales, por lo que, una vez dictado un acto administrativo, puede ejecutarlo por sí mismo, sin que requiera autorización alguna de otro órgano o autoridad, ello sin perjuicio del control judicial posterior a que está sujeta toda su actividad. Así, para Hutchinson, la Administración tiene el *poder de autotutela declarativa o decisoria*, que implica la capacidad por sí misma, de modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas; y asimismo, tiene el *poder de autotutela ejecutoria*, consistente en ejecutar de oficio sus propios actos⁶.

Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha precisado, que la administración, ejerce un conjunto de potestades que ponen de manifiesto el *Principio de Autotutela*; es decir, la posibilidad de la Administración, de controlar no sólo la legalidad sino la oportunidad o conveniencia de sus actos, en virtud de los intereses generales que le corresponde tutelar, la cual le permite declarar la nulidad absoluta o la anulabilidad de los actos dictados por ésta, sólo en aquellos casos en que el acto se encuentra subsumido en las causales legalmente establecidas (Cfr. Sentencia Constitucional N°0427/2010-R, de 28 de junio).

Asimismo, cabe agregar que a partir de la estructuración del *principio de "autotutela" de la administración pública* y en virtud a la característica de firmeza de los actos administrativos,

6 Cfr. Mostajo Machicado, Max (2004). Obra citada, p. 544.

se configura una garantía constitucional a favor del administrado, en virtud de la cual, ningún nivel de la administración pública, puede modificar, alterar o anular “de oficio” un acto administrativo estable, cuya presunción de legitimidad y legalidad, solamente puede ser desvirtuada a través del control jurisdiccional de actos administrativos.

Ahora bien, es imperante señalar también, que un acto administrativo puede ser anulado de acuerdo a las causales establecidas taxativamente en el art. 35 de la Ley N°2341; en ese contexto, interpretando teleológica y sistémicamente el parágrafo II de esta disposición, se tiene que la nulidad de actos administrativos es procedente a través de los recursos administrativos disciplinados en la propia Ley de Procedimiento Administrativo, empero, para el supuesto en el cual, la propia Administración Pública, pretenda anular un acto administrativo estable en virtud del cual se generaron efectos jurídicos a favor del administrado, ésta no puede alegar la *nulidad de “oficio”*, sino debe acudir al control jurisdiccional ulterior de los actos administrativos, a través del proceso contencioso administrativo (Cfr. Sentencia Constitucional N°1074/2010-R, de 23 de agosto).

3. Principio de sometimiento pleno a la ley (Principio de Legalidad):

La Administración Pública debe regir sus actos con sometimiento pleno a la ley, asegurando a los administrados el *debido* proceso (ahora, en su triple dimensión de: principio/derecho/garantía)⁷.

Cabe señalar que el principio de legalidad en el ámbito administrativo, implica el sometimiento de la Administración al derecho (como ordenamiento jurídico), para garantizar

⁷ La Constitución Política del Estado en consideración a la naturaleza y los elementos constitutivos del debido proceso como instituto jurídico y mecanismo de protección de los derechos fundamentales, lo consagra como *un principio, un derecho y una garantía*, es decir, la naturaleza del

la situación jurídica de los particulares frente a la actividad administrativa; en consecuencia, las autoridades administrativas deben actuar en sujeción a la Constitución, a la ley y al derecho, dentro de las facultades que les están atribuidas y de acuerdo a los fines que les fueron conferidos.

debido proceso es reconocida por la Constitución en su triple dimensión: como derecho fundamental de los justiciables, de quien accede reclamando justicia, la víctima y de quien se defiende el imputado. A la vez es un principio procesal, que involucra la igualdad de las partes (art. 119.I CPE) y una garantía de la administración de justicia, previniendo que los actos del proceso se ceñirán estrictamente a reglas formales de incuestionable cumplimiento. De esa triple dimensión, se desprende el debido proceso como derecho fundamental autónomo y como derecho fundamental indirecto o garantía, que a decir de Carlos Bernal Pulido en: *El Derecho de los Derechos: "El derecho fundamental al debido proceso protege las facultades del individuo para participar en los procedimientos del Estado constitucional democrático y el ejercicio dentro del marco de dicho procedimiento de las facultades de hacer argumentaciones, afirmaciones, aportar pruebas, y las capacidades de rebatir los argumentos de los demás y de autocriticarse (...) es un mecanismo para la protección de otros derechos fundamentales en el estado democrático. El respeto a los debidos procesos garantiza en la democracia el respeto a la libertad, la igualdad, los derechos políticos o de participación y los derechos sociales"*. Esa doble naturaleza de aplicación y ejercicio del debido proceso, es parte inherente de la actividad procesal, tanto judicial como administrativa, pues nuestra Ley Fundamental instituye al debido proceso como:

1) Derecho fundamental: Como un derecho para proteger al ciudadano en primer orden de acceso a la justicia oportuna y eficaz, como así de protección de los posibles abusos de las autoridades originadas no sólo en actuaciones u omisiones procesales, sino también en las decisiones que adopten a través de las distintas resoluciones dictadas para dirimir situaciones jurídicas o administrativas y que afecten derechos fundamentales, constituyéndose en el instrumento de sujeción de las autoridades a las reglas establecidas por el ordenamiento jurídico.

2) Garantía jurisdiccional: Asimismo, constituye una garantía al ser un medio de protección de otros derechos fundamentales que se encuentran contenidos como elementos del debido proceso como la motivación de las resoluciones, la defensa, la pertinencia, la congruencia, de recurrir, entre otras, y que se aplican toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, constituyendo las distintas garantías jurisdiccionales inherentes al debido proceso, normas rectoras a las cuales deben sujetarse las autoridades pero también las partes intervinientes en el proceso en aplicación y resguardo del principio de igualdad. (Cfr. Sentencia Constitucional N°0316/2010-R, de fecha 15 de junio de 2010).

Así está reconocido el sentido de este principio en la Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo, al señalar que la Administración Pública regirá sus actos (administrativos) con sometimiento pleno a la Ley (no sólo formal, sino material), asegurando a los administrados el *debido proceso*⁸; lo que implica, además, que los actos de la Administración pueden ser objeto de control judicial (en la vía contencioso-administrativa), como también lo reconoce el art. 4 inc. i) de la Ley N°2341, al establecer que “*El Poder Judicial, controla la actividad de la Administración Pública conforme a la Constitución Política del Estado y las normas legales aplicables*”.

Asimismo, otro signo adicional del principio de sometimiento de la administración al derecho, está referido a que la administración no puede sustraerse del procedimiento legalmente preestablecido (dado que ello constituye causal de nulidad de los actos administrativos, según el artículo 35, parágrafo I, inciso c) de la Ley N°2341), sino que debe sujetar su actuación, y el de las partes en su caso, a lo previsto en la norma que regula el caso en cuestión. Conforme a esto, la Ley de Procedimiento Administrativo en su art. 2 establece que:

8 El art. 115.II de la CPE, establece que: “*El Estado garantiza el derecho al debido proceso...*”. Como garantía, halla su consagración en el art. 117.I de la CPE, al señalar que “*Ninguna persona puede ser condenada sin haber sido oída y juzgada previamente en un debido proceso...*”; garantía que no sólo es inherente al ámbito penal, sino también a la esfera del derecho administrativo, en los casos en que se deba determinar alguna sanción por contravención a este ordenamiento. Entonces, *el debido proceso administrativo debe ser entendido como el derecho de toda persona a un proceso justo y equitativo, en el que mínimamente se garantice al administrado infractor, el conocimiento oportuno de la sindicación que se le atribuye, con relación a una falta o contravención que presuntamente hubiese cometido y que esté previamente tipificada como tal en norma expresa, para que pueda estructurar adecuadamente su defensa, ser debidamente escuchado, presentar pruebas y alegatos, desvirtuar e impugnar en su caso las de contrario, la posibilidad de ser juzgado en doble instancia, y cumplido todo lo cual, recién imponerle la sanción que se encuentre prevista para la falta, quedando así a salvo del arbitrio del funcionario o autoridad.* (Cfr. Sentencia Constitucional N°0448/2010, de fecha 28 de junio de 2010, reiterada por la Sentencia Constitucional N°2893/2010-R, de fecha 17 de diciembre de 2010).

“I La Administración Pública ajustará todas sus actuaciones a las disposiciones de la presente Ley”. (Cfr. Sentencia Constitucional N°1464/2004-R, de 13 de septiembre).

Respecto al principio de legalidad en la configuración del nuevo orden constitucional, la Sentencia Constitucional N°0982/2010-R de 17 de agosto, manifestó que:

“El principio de legalidad en su clásica concepción implica el sometimiento de gobernantes y gobernados a la ley; significa, entonces, el reconocimiento al legislador como único titular de la facultad normativa, a la cual debe estar sometida la administración. Sin embargo, actualmente dicha definición resulta insuficiente en el marco del Estado Constitucional de Derecho y el sistema constitucional boliviano vigente; por ello debe entenderse que dicho principio supone, fundamentalmente, el sometimiento de los gobernantes y gobernados a la Constitución Política del Estado, la vigencia de derecho y el respeto a la norma.

Efectivamente, la Constitución Política del Estado, no debe ser entendida únicamente de manera formal, como reguladora de fuentes del Derecho, de la distribución y del ejercicio del poder entre los órganos estatales, sino como la Ley Suprema y Fundamental que contiene los valores, principios, derechos y garantías que deben ser la base del legislador y del intérprete de la Constitución, se concluye entonces que las leyes son válidas no sólo por la forma de su producción, sino también y, fundamentalmente, por la coherencia de sus contenidos con La Ley Fundamental”.

En ese entendido, nos encontramos frente a un proceso de constitucionalización del ordenamiento jurídico, en donde la Constitución (en palabras de Guastini y Comanducci): *“es una Constitución invasora, que condiciona la legislación, la jurisprudencia, la doctrina, la acción de los gobernantes y gobernados, y que ha dado lugar al nacimiento de un nuevo paradigma de Estado, el Estado Constitucional de Derecho, en el que se apuesta por Constituciones con fuerte contenido normativo, y a la vez garantizadas”.* Vale decir

que: “Son *Constituciones normativas* porque tienen un vasto programa normativo, con principios, valores, amplios catálogos de derechos y garantías, y no simplemente con reglas sobre las fuentes de producción normativa y reglas del juego. Son *Constituciones garantizadas* porque existe un órgano jurisdiccional para hacer valer las normas constitucionales, frente a su lesión, a través de los mecanismos de protección previstos en la misma Constitución. Debe añadirse que la existencia de una jurisdicción especializada para el control de constitucionalidad, no impide que la jurisdicción ordinaria proteja los derechos fundamentales y garantías constitucionales”.

En síntesis, como afirma Prieto Sanchis⁹, el Estado constitucional representa una fórmula mejorada del Estado de Derecho, pues se busca no sólo el sometimiento a la ley, sino a la Constitución, que queda inmersa dentro del ordenamiento jurídico como una norma suprema: “*Los operadores jurídicos ya no acceden a la Constitución a través del legislador, sino que lo hacen directamente, y, en la medida en aquélla disciplina numerosos aspectos sustantivos, ese acceso se produce de manera permanente, pues es difícil encontrar un problema jurídico medianamente serio que carezca de alguna relevancia constitucional*”. De lo señalado, se colige que en un Estado Constitucional de Derecho, tanto gobernantes como gobernados, deben someterse al imperio de la ley, a fin que no sean los caprichos personales o actuaciones discrecionales, las que impongan su accionar, desconociendo lo anteladamente establecido por la norma positiva, vulnerando el principio de seguridad (Cfr. Sentencia Constitucional Plurinacional N°0270/2012, de fecha 4 de junio de 2012)¹⁰.

9 Prieto Sanchis, Luis, *Derechos fundamentales, neoconstitucionalismo y ponderación judicial*, Editorial Palestra, Lima, 2002, p. 119.

10 Asimismo, la Corte Constitucional de Colombia en la **Sentencia C-290/08 respecto al principio de legalidad**, señaló: “i) *Que la sanción sea establecida directamente por el legislador (reserva legal); ii) que esta determinación sea previa al acto merecedor de la conminación; iii) que el contenido material de la sanción esté definido en la ley, o que el legislador suministre criterios que permitan razonablemente tanto al disciplinable como a la autoridad competente contar con un marco de referencia cierto para la determinación; iv) ha de ser razonable y*

4. Principio de verdad material (Principio de Certeza):

El principio de verdad material es uno de los principios que sustenta la jurisdicción ordinaria de acuerdo a lo previsto en el art. 180.I de la CPE, en relación al art. 179.I constitucional, al señalar que la función judicial es única. En cumplimiento de dicho mandato constitucional, el principio de verdad material ha sido recogido por el legislador, rigiendo también para el procedimiento administrativo; así está establecido en el art. 4 inc. d) de la Ley N°2341: “Principio de verdad material: *La Administración Pública investigará la verdad material en oposición a la verdad formal que rige el procedimiento civil*”, por su parte el art. 62 inc. m) del DS 27113 de 23 de julio de 2003, establece entre las facultades y deberes de la Autoridad Administrativa: “*Investigar la verdad material, ordenando medidas de prueba*”

Siguiendo el acertado criterio de Mostajo Machicado¹¹, se puede decir que en virtud de este principio, la Administración Pública tiene facultades suficientes de buscar y obtener las

proporcional, a efectos de evitar arbitrariedad y limitar a su máxima expresión la discrecionalidad de que pueda hacer uso la autoridad administrativa al momento de su imposición. (...) El principio de legalidad de las sanciones contenido el artículo 29 de la Constitución, conforme al cual «Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa», forma parte de las garantías integrantes de la noción de debido proceso, y exige la determinación precisa de las penas, castigos o sanciones que pueden ser impuestas por las autoridades en ejercicio del poder punitivo estatal. Este postulado tiene plena validez en el campo de la actividad sancionatoria de la administración, toda vez que la misma Carta enuncia que «El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas». (C.P art. 29). En sostenida jurisprudencia la Corte ha señalado que en el derecho administrativo sancionador son aplicables mutatis mutandi las garantías superiores que rigen en materia penal, entre ellas la de legalidad de las infracciones y de las sanciones, conforme a la cual nadie puede ser sancionado administrativamente sino conforme a normas preexistentes que tipifiquen la falta y señalen la sanción correspondiente”. (Citado en la Sentencia Constitucional Plurinacional N°1635/2013, de fecha 4 de octubre de 2013. Sala Tercera).

11 Cfr. Mostajo Machicado, Max (2004). Obra citada, p. 545.

pruebas necesarias para el esclarecimiento de los temas sometidos a su conocimiento, con amplitud de posibilidades en las actividades de investigación, para averiguar la verdad material acerca de lo acontecido en determinado caso; en cuyo mérito, no puede (ni debe) limitarse al mero análisis de los documentos que cursan en el expediente del caso que le corresponde conocer y resolver, sino más bien debe constatar y verificar en otros lugares o archivos en donde se encuentre la prueba real y objetiva del hecho y sus circunstancias.

Es así que, dentro de los principios que rigen los procedimientos administrativos, el art. 4 inc. d) de la Ley de Procedimiento Administrativo, reconoce el de *verdad material* como uno de los pilares sobre el que debe sustentarse su desarrollo, tomando en cuenta la situación de desventaja en la que se encuentra el administrado frente al aparato estatal; en este sentido, la jurisprudencia constitucional ha determinado el siguiente entendimiento:

“El principio de verdad material previsto por el art. 4 inc. d) de la LPA, determina que la administración pública investigará la verdad material, en virtud de la cual, la decisión de la Administración debe ceñirse a los hechos y no limitarse únicamente al contenido literal del expediente, incluso más allá de lo estrictamente aportado por las partes, siendo obligación de la administración la averiguación total de los hechos, no restringiendo su actuar a simplemente algunas actuaciones de carácter administrativo formal que no son suficientes para asumir decisiones. La tarea investigativa de la administración pública, en todos los casos sometidos al ámbito de su jurisdicción, debe basarse en documentación, datos y hechos ciertos con directa relación de causalidad, que deben tener la calidad de incontrastables, en base a cuya información integral la autoridad administrativa con plena convicción y sustento, emitirá el pronunciamiento que corresponda respecto al tema de fondo en cuestión (...). No se debe olvidar que los órganos reguladores y más aún aquéllas entidades establecidas como filtros de la aplicación de la legalidad administrativa, tienen derecho a instruir los actuados

necesarios para asegurar, por razones de orden público, la correcta aplicación del universo de normativa administrativa”.

En el análisis del caso concreto, el Tribunal Constitucional estableció que:

“El ejercicio de esta potestad es inexcusable, por tanto, la autoridad administrativa de revisión competente, como es la Superintendencia General del SIREFI, ordenó a la SPVS, la verificación plena de los hechos que sirvieron de base a sus decisiones, para lo cual, la SPVS, deberá adoptar todas las medidas administrativas necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas, quedando facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a éstas. La administración, ejerce un conjunto de potestades que ponen de manifiesto el principio de autotutela: es decir, la posibilidad de la administración de controlar, no sólo la legalidad sino la oportunidad o conveniencia de sus actos en virtud de los intereses generales que le corresponde tutelar, la cual le permite «reconocer», sinónimo de declarar la nulidad absoluta o la anulabilidad de los actos dictados por ésta, sólo en aquellos casos en que el acto se encuentra subsumido en las causales establecidas (...)”. (Cfr. Sentencia Constitucional N°0427/2010-R, de fecha 28 de junio de 2010; cuyo entendimiento ha sido reiterado posteriormente en la Sentencia Constitucional N°1724/2010-R, de fecha 25 de octubre de 2010).

Posteriormente, en la Sentencia Constitucional Plurinacional N°0510/2013, de fecha 19 de abril de 2013, y a fin de resolver la problemática planteada en el caso, el Tribunal Constitucional Plurinacional consideró imprescindible referirse al principio de verdad material como componente esencial en los procesos judiciales y administrativos.

En este sentido, señaló que el principio de verdad material, de acuerdo a lo previsto en el artículo 180.I de la CPE, es uno de los principios que también sustenta o fundamenta la administración de justicia, considerando que la función judicial es única, conforme lo dispone el artículo 179.I de la Norma Suprema. Dicho principio, en cumplimiento del mandato constitucional, es también uno de los principios que rige el procedimiento administrativo, que ha sido recogido por el legislador (artículo 4 inc. d) de la LPA).

Ciertamente, sobre este principio, la citada Sentencia Constitucional N°0427/2010-R, de 28 de junio, había señalado lo siguiente:

*“Los principios fundamentales del ordenamiento jurídico administrativo boliviano, que integran el bloque de legalidad y hacen al orden público administrativo, establecen las bases para el desarrollo del procedimiento, orientados a la protección del bien de la colectividad, consagrados en nuestra legislación en el art. 4 de la LPA. En lo que se refiere a la **verdad material**, cabe considerar que la doctrina es uniforme al establecer que la **verdad material**: «es aquella que busca en el procedimiento administrativo, el conocimiento de la realidad, de esa verdad, en la acepción latina del término veritas: lo exacto, riguroso. No permite contentarse con el mero estudio de las actuaciones sino que deben arbitrarse los medios por los cuales, al momento del dictado de la decisión, se conozcan todas aquellas cuestiones, permitiendo así el conocimiento exacto o lo más aproximado a los hechos que dieron origen al procedimiento»”. (Abelaztury, Cílurzo, Curso de Procedimiento Administrativo, Abeledo - Perrot, p. 29).*

*El principio de verdad material previsto por el art. 4 inc. d) de la LPA, determina que la **administración pública investigará la verdad material, en virtud de la cual, la decisión de la Administración debe ceñirse a los hechos y no limitarse únicamente al contenido literal del expediente, incluso***

más allá de lo estrictamente aportado por las partes, siendo obligación de la administración la averiguación total de los hechos, no restringiendo su actuar a simplemente algunas actuaciones de carácter administrativo formal que no son suficientes para asumir decisiones. La tarea investigativa de la administración pública, en todos los casos sometidos al ámbito de su jurisdicción, debe basarse en documentación, datos y hechos ciertos con directa relación de causalidad, que deben tener la calidad de incontrastables, en base a cuya información integral la autoridad administrativa con plena convicción y sustento, emitirá el pronunciamiento que corresponda respecto al tema de fondo en cuestión” (las negrillas corresponden a la Sentencia).

La doctrina –citada en la Sentencia Constitucional Plurinacional N°0510/2013–, con relación al principio de verdad material y la diferencia de su aplicación en materia civil, señala que:

“Mientras que en el proceso civil el juez debe necesariamente constreñirse a juzgar según las pruebas aportadas por las partes (verdad formal), en el procedimiento administrativo el órgano que debe resolver está sujeto al principio de la verdad material, y debe en consecuencia ajustarse a los hechos, prescindiendo de que ellos hayan sido alegados y probados por el particular o no¹². De igual forma, la doctrina (haciendo referencia al tratadista Agustín Gordillo) sostiene que la fundamentación del principio se advierte si se observa que la decisión administrativa debe ser independiente de la voluntad de las partes, y que por ejemplo un acuerdo entre las partes sobre los hechos del caso, que en el proceso civil puede ser obligatorio para el juez, no resulta igualmente obligatorio para el administrador, que está obligado a comprobar la autenticidad de los hechos; a la inversa, tampoco puede depender la decisión administrativa de la voluntad del administrado de no aportar las pruebas

12 Cfr. Gordillo, Agustín. *Procedimiento y Recursos Administrativos* (Principios Fundamentales del Procedimiento Administrativo. PRA-II-5. Disponible en: http://www.gordillo.com/pdf_tomo5/03/03-capitulo2.pdf).

del caso: Ella debe siempre ajustarse únicamente al principio de la verdad material¹³. Vinculado a este principio se encuentra el de impulsión de oficio, toda vez que por este principio, conforme se tiene mencionado en otras legislaciones, implica que «el órgano administrativo impulsará el procedimiento en todos sus trámites, ordenando los actos de instrucción adecuados». En este contexto, corresponde a la autoridad administrativa la adopción de los recaudos conducentes a su impulsión, hasta el pronunciamiento del acto final y asimismo, el desarrollo de la actividad necesaria para obtener las pruebas pertinentes para la adecuada resolución”.

En este entendido no debe olvidarse que la “administración pública y sus órganos tienen la obligación y responsabilidad de dirigir el procedimiento administrativo y ordenar que se practiquen cuantas diligencias sean necesarias para dictar el acto o resolución final, independientemente que el mismo se inicie de oficio o a petición o gestión del interesado”.

A este respecto García Enterría y Fernández, sostienen que “el órgano administrativo está específicamente obligado a desarrollar, incluso de oficio, es decir, sin que medie petición al respecto de los interesados, todos los actos de instrucción (y por consiguiente, todas las actividades probatorias) que se consideren adecuadas”.

En efecto, en modo alguno ha de ser el administrador “un simple espectador” de la actividad procesal de las partes (como puede serlo el juez), sino debe ser parte activa en la dilucidación de la verdad material y su adecuada acreditación en el expediente.

De la jurisprudencia constitucional citada y el desarrollo doctrinal glosado, es posible concluir que tanto **la verdad material como la impulsión de oficio son principios básicos del procedimiento administrativo, su alcance rompe con la**

13 Cfr. Gordillo, Agustín. *Procedimiento y Recursos Administrativos* (Principios Fundamentales del Procedimiento Administrativo. PRA-II-6. Disponible en: http://www.gordillo.com/pdf_tomo5/03/03-capitulo2.pdf).

suficiencia de la verdad formal estancada en ritualismos procesales y formales, limitada a descansar en la actividad desarrollada por la parte o partes, que en muchos casos no desentrañan la verdad de los hechos, con lógica de la imposibilidad de alcanzar una justicia material, fin último que persigue la verdad material.

En virtud de ello, su alcance cobra relevancia al orientarse hacia la búsqueda de la verdad, ya no sólo formal, sino material, esta finalidad importa una ruptura en los esquemas tradicionales que rigen a la actividad administrativa y un cambio de comportamiento de sus actores, fundamentalmente con relación a la administración pública y sus órganos encargados de dirigir los procesos administrativos, pues descarta toda actitud pasiva por parte del administrador, quien influido de este principio rector, ya no puede ser un simple espectador de la actividad administrativa.

En este escenario, la administración pública y sus órganos, en los procesos administrativos, tienen la obligación y responsabilidad, de dirigir el procedimiento administrativo, de ordenar que en él se practiquen cuantas diligencias sean necesarias para resolver y dictar la resolución final, independientemente de las gestiones y actividad del administrado; lo contrario supone dejar de lado la verdad material que por una ausencia de actividad e impulso, puede quedar subsumida en rigorismos procesales o en una pasividad de la administración que quiebra los postulados constitucionales de verdad y justicia material.

Del razonamiento precedente, se establece que no son conducentes con el contenido del principio de verdad material la pasividad de la administración que pretenda encontrar justificativo en la inactividad o negligencia de la parte, pues el principio de verdad material obliga:

- 1) A no limitarse únicamente a las alegaciones y demostraciones o probanzas del administrado;**
- 2) A no descartar elementos probatorios con justificaciones formales, cuando se trata de hechos o pruebas que sean de público conocimiento, cuyo mínimo de diligencia obliga a la administración pública a adquirirlas o tomarlas en cuenta;**
- 3) A no desconocer elementos probatorios aduciendo incumplimiento de exigencias formales como la presentación en fotocopias simples, sobre documentos que estén en poder de la administración o que por diferentes circunstancias éstos se encuentren en otros trámites de los que puede rescatarse y que la administración pueda verificarlos por conocer de su existencia o porque se le anoticie de ella.**

Los razonamientos encuentran fundamento en el entendido que la verdad material debe prevalecer sobre la formal, en virtud de la cual la administración queda facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, realizar la actividad probatoria necesaria, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a éstas, pues la actividad de la parte interesada, constituye un motor fundamental en el encuentro de la verdad cuya negligencia no puede servir de justificativo para que la administración paralice su actuación, convirtiéndose en espectador del proceso administrativo. (Cfr. Sentencia Constitucional Plurinacional N°0510/2013, de fecha 19 de abril de 2013. Las negrillas corresponden a la Sentencia).

5. Principio de buena fe:

En la relación de los particulares con la Administración Pública se presume el principio de buena fe, lo cual se traduce en la confianza, la cooperación y la lealtad en la actuación de los servidores públicos y de los ciudadanos, lo cual debe orientar todo el desarrollo del procedimiento administrativo hasta su culminación¹⁴.

Ciertamente, además del Principio de legalidad, el Principio de buena fe tiene singular importancia, según ha desarrollado el Tribunal Constitucional en la SC 95/2001, de 21 de diciembre, al señalar que:

“...es la confianza expresada a los actos y decisiones del Estado y el servidor público, así como a las actuaciones del particular en las relaciones con las autoridades públicas. De manera que aplicado este principio a las relaciones entre las autoridades públicas y los particulares, exige que la actividad pública se realice en un clima de mutua confianza que permita a éstos mantener una razonable certidumbre en torno a lo que hacen, según elementos de juicio obtenidos a partir de decisiones y precedentes emanados de la propia administración, asimismo certeza respecto a las decisiones o resoluciones obtenidas de las autoridades públicas” (Cfr. Sentencia Constitucional N°1464/2004-R, de 13 de septiembre).

14 Respecto a la buena fe, debemos referir que según el Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales de Manuel Ossorio, es definida como: *“Convencimiento, en quien realiza un acto o hecho jurídico, de que éste es verdadero, lícito y justo. El concepto tiene extraordinaria importancia en materia contractual y de derechos reales (propiedad, posesión, servidumbres, etc.), así como también en materia de prescripción”*. Ahora bien, de acuerdo a la jurisprudencia constitucional existente, se puede establecer que el Principio de Buena Fe, es fundamental dentro de la relación entre el Estado y sus ciudadanos, debiendo en todo caso, regir los actos de ambos, mediante este principio, aspecto que sin duda es importante dentro de un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional y Comunitario (Cfr. Sentencia Constitucional Plurinacional N°1815/2012, de fecha 5 de octubre de 2012).

Vinculado a ello, en la SC 0998/2002-R de 16 de agosto se ha precisado lo siguiente:

“...tal entendimiento, queda plenamente sustentado en un razonamiento lógico y elemental, pues habiéndose basado el acto administrativo en el principio de la buena fe y culminado su proceso en una resolución, no puede el administrado y menos la Administración, por voluntad unilateral, dejarlo sin efecto, sea cual fuere la razón para ello, pues un actuar así, desnaturalizaría por completo los principios fundamentales en los que se asienta un Estado Democrático de Derecho (...) y por lo tanto (...) se presume la buena fe del profesional que realiza la gestión y del administrador público que emite la resolución, por lo mismo se presume su legitimidad y legalidad; en esa circunstancia, los ciudadanos deben tener confianza y seguridad no sólo del ordenamiento jurídico, sino de las actuaciones que han realizado ante las autoridades que ostentan el Poder Público, quienes deben asegurarles una convivencia pacífica y principalmente, permanencia y estabilidad de sus actos administrativos” (Cfr. Sentencia Constitucional Plurinacional N°0828/2012, de 20 de agosto de 2012).

**6. Principio de imparcialidad
(Principios de Probidad y de No Discriminación):**
Las autoridades administrativas actuarán
en defensa del interés general, evitando todo género
discriminación o diferencia entre los administrados

Al respecto, corresponde hacer referencia al artículo 14 constitucional, que declara expresamente que todo ser humano tiene personalidad y capacidad jurídica con arreglo a las leyes y goza de los derechos reconocidos por la Constitución, sin distinción alguna; consagrando así el *Principio de Igualdad*, cuya proclamación constituye la garantía de no discriminación por razones de *“sexo, color, edad, orientación sexual, identidad de género, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica o social, tipo de ocupación, grado de instrucción, discapacidad,*

embarazo”, u otras que tengan por objetivo o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos de toda persona; texto constitucional del cual se extrae una precisa enunciación de las causas por las que no se puede generar discriminación, así como un mandato abierto que proyecta la prohibición de discriminación a un alcance casi absoluto, de tal modo que nadie puede ser discriminado por motivo alguno que no sea justificado¹⁵.

Al mismo tiempo, el principio de igualdad, en un sentido acorde con el Estado Social y Democrático de Derecho, que consagra el deber estatal de equilibrar las diferencias sociales, tiene una naturaleza que lo proyecta como un mecanismo de equilibrio; por ello en la Declaración Constitucional N°0002/2001, de 8 de mayo, se estableció lo siguiente:

“(...) el derecho a la igualdad consagrado en el art. 6 de la Constitución Política del Estado [actual artículo 14 de la CPE], exige el mismo trato para los entes y hechos que se encuentran cobijados bajo una misma hipótesis y una distinta regulación respecto de los que presentan características desiguales, bien por las condiciones en medio de las cuales actúan, ya por las circunstancias particulares que los afectan; no prohibiendo tal principio dar un tratamiento distinto a situaciones razonablemente desiguales; siempre que ello obedezca a una causa justificada, esencialmente apreciada desde la perspectiva del hecho y la situación de las personas, pues unas u otras hacen imperativo que, con base en criterios proporcionados a aquellas, el Estado procure el equilibrio, cuyo sentido en Derecho no es otra cosa que la justicia concreta. Conforme a esto, el principio de igualdad protege a la persona frente a discriminaciones arbitrarias, irracionales; predica la identidad de los iguales y la diferencia entre los desiguales, superando así el concepto de la igualdad de la ley a partir de la generalidad abstracta, por el concepto de la generalidad concreta (...);”

15 Cfr. Sentencia Constitucional N°0022/2006, de fecha 18 de abril de 2006.

Razonamiento que se ha consolidado en la configuración del nuevo Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, proclamado por las normas del artículo 1 de la CPE, dado que el fin de tal forma de organización y adopción de dichos principios, implica el acogimiento del *principio de igualdad* con su contenido intrínseco destinado a procurar el equilibrio en las relaciones entre las personas, razón por la cual, la misma Constitución prevé que el Estado garantiza a todas las personas y colectividades, sin discriminación alguna, el libre y eficaz ejercicio de los derechos establecidos en la misma Constitución, las leyes y los tratados internacionales de derechos humanos.

Actualmente, *la igualdad y la no discriminación*, han sido analizadas a la luz del nuevo constitucionalismo plurinacional; así por ejemplo, la Sentencia Constitucional Plurinacional N°0067/2015, de fecha 20 de agosto de 2015, ha señalado que desde la perspectiva de nuestra Constitución Política del Estado, así como de las normas del bloque de constitucionalidad, la igualdad ha sido concebida por la jurisprudencia constitucional como un valor, principio, derecho y garantía. Así, la SCP 0080/2012 de 16 de abril, instituyó que:

“La arquitectura jurídica e institucional de un Estado de Derecho, se fundamenta en los valores elegidos como sociedad, tales como la igualdad y la no discriminación entre otros (...) La Constitución Política del Estado considera a la igualdad, no únicamente como un valor supremo, sino también como un principio motor de todo el aparato jurídico, siempre en procura del logro de un régimen de igualdad real, donde no se reconozcan privilegios y se erradique toda forma de discriminación, consolidando los rasgos e impronta de nuestro nuevo modelo de Estado (...) La igualdad, además de ser un valor y un principio, es también un derecho y una garantía. Es un derecho que a su vez reivindica el derecho a la diferencia y es una garantía porque avala su ejercicio activando la tutela judicial y constitucional en caso de su violación”.

El valor, principio, derecho y garantía de igualdad y no discriminación –según la Sentencia Constitucional Plurinacional N°0067/2015–, debe ser concebida tanto en la dimensión individual como colectiva, con el advertido que, en el último supuesto –dimensión colectiva–, la igualdad y no discriminación está vinculada estrechamente con las características de nuestro modelo de Estado; en especial, con los fines y funciones descolonizadores del mismo, efectivamente, la igualdad está contemplada como valor en los arts. 8.II y 14.II de la CPE, contempla la garantía de la no discriminación, que también es concebida como un derecho, un valor y un principio, al establecer que: *“El Estado prohíbe y sanciona toda forma de discriminación fundada en razón de sexo, color, edad, orientación sexual, identidad de género, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica o social, tipo de ocupación, grado de instrucción, discapacidad, embarazo, u otras que tengan por objetivo o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos de toda persona”*. En definitiva, la igualdad y la no discriminación, no deben ser comprendidas únicamente desde una perspectiva individual, sino también colectiva, como se desprende de la Constitución Política del Estado y de las normas que forman parte del bloque de constitucionalidad.

7. Principio de legalidad y presunción de legitimidad:

Las actuaciones de la Administración Pública por estar sometidas plenamente a la Ley (conc. inciso c), se presumen legítimas, salvo expresa declaración judicial en contrario (conc. inciso i)

La presunción de legitimidad del acto administrativo, como ha establecido la jurisprudencia constitucional,

“...se funda en la razonable suposición de que el acto responde y se ajusta a las normas previstas en el ordenamiento jurídico vigente a tiempo de ser asumido el acto o dictada la resolución, es decir, cuenta con todos los elementos necesarios para producir efectos

jurídicos, por lo que, el acto administrativo es legítimo con relación a la Ley y válido con relación a las consecuencias que pueda producir. La doctrina enseña que el fundamento de la presunción de legitimidad radica en las garantías subjetivas y objetivas que preceden a la emanación de los actos administrativos, que se manifiesta en el procedimiento que se debe seguir para la formación del acto administrativo, que debe observar las reglas del debido proceso, que comprende el derecho del particular de ser oído y en consecuencia exponer la razón de sus pretensiones y su defensa” (Cfr. Sentencia Constitucional N°1464/2004-R, de 13 de septiembre).

8. Principio de jerarquía normativa:

La actividad y actuación administrativa y, particularmente las facultades reglamentarias atribuidas por la Ley, observarán la jerarquía normativa establecida por la Constitución Política del Estado y las leyes. En otras palabras, éste principio se deriva del Principio de Legalidad, y básicamente prescribe que ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra norma de grado superior

Para comprender el alcance de éste principio, necesariamente debemos remitirnos –aún sea de manera breve– a la naturaleza jurídica de la supremacía constitucional y la jerarquía normativa, en el contexto actual de la nueva Constitución Política del Estado puesta en vigencia el año 2009.

En virtud al Principio de Supremacía Constitucional, el orden jurídico y político del Estado Plurinacional de Bolivia está estructurado sobre la base del imperio de la Constitución, norma máxima que obliga por igual a todos (gobernantes y gobernados), de manera que dentro del *orden jurídico* la Constitución ocupa el primer lugar constituyéndose en la fuente y fundamento de todas las demás normas jurídicas, por lo cual, toda ley, decreto o resolución debe subordinarse a ella y no puede contrariar sus disposiciones. Así también en el *orden*

político la Constitución se erige en la fuente de legitimación del poder político pues la misma lleva implícita toda una filosofía de principios y valores supremos que sirven de orientación tanto a los gobernantes como también a los gobernados.

En este sentido, la Constitución es considerada la norma fundamental de todo el orden jurídico, por cuya razón las disposiciones legales inferiores, al derivarse de ella, no pueden contrariarla ni tampoco desconocer los valores, principios, derechos y garantías que la misma consagra; de ahí que cualquier norma de menor jerarquía –incluyendo las normas del ordenamiento jurídico administrativo– que sea manifiestamente contraria a la Constitución es prácticamente nula, y en consecuencia debe ser retirada y/o expulsada del ordenamiento jurídico.

El principio señalado constituye a su vez una garantía de equilibrio en el ejercicio del poder político y de los derechos fundamentales de las personas, por cuanto obliga a todos (gobernantes y gobernados) a encuadrar sus actos, decisiones y/o resoluciones (judiciales o administrativas), a la Constitución¹⁶.

16 Por otro lado, con relación al contenido y alcances del referido principio fundamental, el Tribunal Constitucional en su SC 066/2005 de 22 de septiembre, ha definido que: *"A su vez, del principio de supremacía constitucional, nacen los principios de interpretación de todo el ordenamiento conforme a la Constitución, principio de jerarquía normativa y unidad del ordenamiento (sub principios en sentido estricto). El primer principio se proyecta en un doble sentido: de un lado, impone al legislador la obligación de preservar, en el proceso de elaboración de las normas, que éstas guarden sujeción a la Constitución, y de otro, obliga a todos los poderes a realizar un juicio previo de constitucionalidad positiva de las normas a aplicar, de tal manera que si el juicio resulta negativo, o lo que es lo mismo, si de tal labor interpretativa se entendiera que la norma contradice a algún precepto o principio de la Constitución o existen dudas sobre su constitucionalidad, dado el carácter concentrado del sistema de control de constitucionalidad vigente, se debe formular o promover la consulta respectiva ante el Tribunal Constitucional; promoviendo de oficio el incidente de inconstitucionalidad"*. Asimismo se puede agregar que la Supremacía Constitucional, en el constitucionalismo contemporáneo, no solamente se considera como Principio fundamental, sino

Por otro lado, el Principio de Jerarquía Normativa consiste en que la estructura jurídica del Estado se basa en ciertos grados y niveles jerárquicos que se establecen en función de sus órganos emisores, su importancia y el sentido funcional de la norma. Ello significa que dentro de dicha estructura normativa, se constituye una *pirámide jurídica* cuya cúspide está ocupada exclusivamente por la Constitución como principio y fundamento de todas las demás normas jurídicas.

En otras palabras este principio implica la existencia de una diversidad de normas entre las que se establece una jerarquización específica, en virtud de la cual una norma situada en un rango inferior no puede oponerse a otra de superior rango, lo que implica a su vez que el ordenamiento adopta una estructura jerarquizada en cuya cima, indiscutiblemente se sitúa la Constitución¹⁷.

también como un derecho de los ciudadanos al respeto y observancia de la Constitución por parte de todos los titulares de los órganos del Estado; aspecto que es abordado con mayor amplitud en el Libro de mi autoría (2012): *El Tribunal Constitucional Plurinacional en Bolivia. Alcances y limitaciones normativas*. La Paz, Bolivia: Ediciones El Original.

- 17 Rivera Santivañez, José Antonio (2004). *Jurisdicción Constitucional. Procesos Constitucionales en Bolivia*. Segunda Edición actualizada. Cochabamba, Bolivia: Grupo Editorial Kipus. pp. 17-19. Actualmente, los principios de supremacía constitucional, y de jerarquía normativa, se encuentran consagrados en el contenido del artículo 410, parágrafo II de la Constitución Política del Estado aprobada mediante referendo popular en enero de 2009, que textualmente prevé lo siguiente: “La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano y goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa. El bloque de constitucionalidad está integrado por los Tratados y Convenios internacionales en materia de Derechos Humanos y las normas de Derecho Comunitario, ratificados por el país. La aplicación de las normas jurídicas se regirá por la siguiente jerarquía, de acuerdo a las competencias de las entidades territoriales: 1. Constitución Política del Estado; 2. Los tratados internacionales; 3. Las leyes nacionales, los estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y el resto de legislación departamental, municipal e indígena; 4. Los decretos, reglamentos y demás resoluciones emanadas de los órganos ejecutivos correspondientes”.

Actualmente, y de conformidad a lo previsto por el nuevo texto constitucional vigente en nuestro país, la pirámide jurídica como expresión del principio de jerarquía normativa en el Estado Plurinacional de Bolivia, constitucionalmente tiene una estructura subdividida en cuatro niveles:

1. *Constitución Política del Estado;*
2. *Los tratados internacionales;*
3. *Las leyes nacionales, los estatutos autonómicos (departamentales), las cartas orgánicas (municipales) y el resto de legislación departamental, municipal e indígena;*
4. *Los Decretos (supremos), Reglamentos y demás Resoluciones (Administrativas) emanadas de los órganos ejecutivos correspondientes.*

Como se puede ver, la Constitución boliviana (en su artículo 410, parágrafo II), además de proclamarse como la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano –gozando de primacía frente a cualquier otra disposición normativa–, establece el *Principio de Jerarquía Normativa*, por el cual, la Constitución ocupa el primer lugar dentro de la estructura jurídica del Estado Plurinacional de Bolivia; es decir, se sitúa en la cúspide de nuestra pirámide jurídica, como principio y fundamento de todas las demás normas; y en segundo lugar se encuentran los *Tratados Internacionales*, que pueden ser suscritos en cualquier materia, para la consecución de distintas finalidades, por las autoridades legitimadas al efecto, respondiendo siempre a los fines del Estado “*en función de la soberanía y de los intereses del pueblo*” (artículo 255 parágrafo I constitucional), dado que una vez ratificados, también llegan a formar parte del ordenamiento jurídico con rango de Leyes (artículo 257 parágrafo I constitucional).

En cambio, es muy diferente la situación de los *Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos*, porque una vez ratificados, éstos prevalecen en el orden interno, dado que los derechos y deberes constitucionales, deben interpretarse conforme a ellos (artículo 13, parágrafo IV constitucional), y cuando dichos tratados “*declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente sobre ésta*”, vale decir, que los derechos reconocidos en la Constitución “*serán interpretados de acuerdo a los tratados internacionales de derechos humanos cuando éstos prevean normas más favorables*” (artículo 256 constitucional, que consagra el *Principio pro homine*).

Entonces, es por demás evidente el tratamiento diferenciado que la misma Constitución otorga a los Tratados Internacionales, de acuerdo a la materia que pretenden regular, más aún si se considera que el Estado Plurinacional de Bolivia, a través de la Constitución ha decidido seguir la tendencia de otorgar una *jerarquía constitucional con aplicación preferencial a los tratados y/o convenciones internacionales que consagran derechos humanos* en términos más favorables a los(as) ciudadanos(as), lo que se halla respaldado por la misma Ley Fundamental, cuando dispone que: “*el bloque de constitucionalidad está integrado por los Tratados y Convenios internacionales en materia de Derechos Humanos y las normas de Derecho Comunitario, ratificados por el país (...)*” (Artículo 410, parágrafo II constitucional).

Sin embargo, esta disposición tiene una indudable fuente jurisprudencial, dado que constituye una reivindicación de los criterios jurisprudenciales sobre el “*Bloque de Constitucionalidad*” (un conjunto de normas, no sólo constitucionales, que complementan y desarrollan los derechos, principios y valores de la Constitución), expresados con bastante anticipación por el Tribunal Constitucional de la primera época (me refiero al que fue creado por la reforma constitucional de 1994, y comenzó sus actividades jurisdiccionales en 1999), cuya labor jurisprudencial ha sido determinante para entender cuál la posición jerárquica que deberían tener los Tratados Internacionales en

materia de Derechos Humanos, y su tratamiento especializado en nuestro país.

Es así que, desde el año 2001, el Tribunal Constitucional, asumiendo una posición de activismo judicial respecto a la protección de los derechos humanos, ha definido que *los tratados, convenciones o pactos internacionales sobre derechos humanos forman parte del bloque de constitucionalidad*, por lo que, los derechos humanos consagrados en dichos instrumentos forman parte del catálogo de derechos fundamentales previsto por la Constitución; de manera que en ese contexto pueden ser invocados por las personas y tutelados por las autoridades. (Cfr. *Sentencias Constitucionales: SC 95/01, SC 1662/2003-R y SC 0102/2003*).

Asimismo, hace más de una década, el mismo Tribunal Constitucional, en la *Sentencia Constitucional N°0491/2003-R, de 15 de abril*, a tiempo de resolver una problemática referida a la vulneración del derecho al juez natural, dejó establecido que la jurisprudencia emanada de la Corte Interamericana de Derechos Humanos tiene fuerza vinculante para el Estado boliviano y sus autoridades. Dicho entendimiento jurisprudencial, ha sido actualmente reforzado por el Tribunal Constitucional Plurinacional, al establecer que las Sentencias pronunciadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, también forman parte del Bloque de Constitucionalidad (Cfr. *Sentencia Constitucional N°110/2010-R de fecha 10 de mayo de 2010*).

9. Principio de control judicial:

El Órgano Judicial, controla la actividad de la Administración Pública conforme a la Constitución Política del Estado y las normas legales aplicables (mediante el proceso contencioso administrativo)¹⁸.

Cabe señalar que el Tribunal Constitucional, hace bastante tiempo atrás ha establecido en su jurisprudencia¹⁹, que de acuerdo con el art. 118.7ª CPE abrogada, la Corte Suprema tenía atribuciones para resolver, en única instancia, las demandas contencioso-administrativas o sea que su fallo es definitivo, al no darse otra instancia alguna para modificarlo, sustanciado

18 Cfr. Sentencia Constitucional Plurinacional N°0693/2012, de 2 de agosto.

19 Cfr. Sentencia Constitucional N°0028/2003, de 26 de marzo de 2003. Asimismo, respecto a **la naturaleza jurídica del proceso contencioso-administrativo**, la Sentencia Constitucional N°0865/2007-R, de 12 de diciembre, estableció lo siguiente: *“De otro lado, y dado que el presente recurso versa sobre una Sentencia dictada dentro de un proceso contencioso administrativo, es necesario resaltar que el art. 118.7ª de la CPE, ha encomendado expresamente a la Corte Suprema de Justicia el control de la legalidad de la actividad administrativa, estableciendo para el efecto la jurisdicción contenciosa administrativa, con el objeto salvaguardar los intereses legítimos de los ciudadanos frente a posibles extralimitaciones en que pudiese incurrir la Administración, haciendo que ésta, en su condición de Poder Público, se someta estrictamente a la Ley, velando porque se respeten los derechos fundamentales y se observen siempre las garantías constitucionales que el ordenamiento supra legal establece a favor de los ciudadanos. (...) En efecto, se tiene en primer término que la Corte Suprema de Justicia, como contralor judicial de la legalidad en la actividad administrativa, a través del proceso contencioso administrativo tiene el deber de velar porque en el ámbito administrativo se garanticen los derechos procesales de las partes y en su mérito ordenar se subsanen los defectos en que hubiesen podido incurrir las autoridades en el ejercicio de la actividad y procedimientos administrativos; por lo que en el caso de autos, y dada la naturaleza jurídica del aludido proceso, no es reprochable que el Tribunal Supremo haya tutelado aspectos relacionados por ejemplo, con el acceso a las pruebas, la falta de apertura de término probatorio, la no resolución de una excepción de litispendencia y otros que hacen al debido proceso administrativo, por lo que desde esta perspectiva los actos denunciados por el recurrente como ilegales, no son tales en tanto y en cuanto están orientados al cumplimiento del objeto del proceso contencioso administrativo, como atribución de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia”.*

que haya sido el trámite respectivo hasta su conclusión, conforme a lo previsto por los arts. 778 al 781 CPC o sea que se trata de un proceso judicial en el que se da *“una secuencia o serie de actos que se desenvuelven progresivamente con objeto de resolver (...) el conflicto sometido a su decisión”*, según sostiene la doctrina procesal, criterio sustentado también por el derecho positivo a través del código adjetivo civil.

Esto quiere decir, que en los procesos contencioso-administrativos tramitados como se dijo en única instancia, no existe la posibilidad de acudir a etapas como la apelación o al recurso de casación. Ello equivale a decir, que en el desarrollo de este proceso, los recurrentes debían observar o, en su caso, impugnar las presuntas irregularidades u omisiones para que sean resueltas por el tribunal de la causa, a fin de que el proceso tenga un trámite regular incluyendo el cumplimiento de plazos señalados por ley.

Ahora bien, respecto a la autoridad competente para conocer y resolver los procesos contencioso-administrativos en la actualidad, corresponde señalar que la Jurisprudencia Constitucional, previendo no dejar en indefensión al ciudadano frente al poder público y específicamente a los actos administrativos, (independientemente a efectivizar la exhortación contenida en la Sentencia Constitucional Plurinacional N°0371/2012), estableció que a efectos del resguardo de derechos, valores y principios constitucionales, y hasta mientras se desarrolle la legislación respectiva por el legislador ordinario, los Tribunales Departamentales de Justicia continúan teniendo la competencia para conocer el recurso contencioso administrativo en la materia²⁰.

20 Posteriormente, el Tribunal Supremo de Justicia, mediante **Auto Supremo N°167/2013 de fecha 13 de mayo de 2013**, haciendo referencia a los fundamentos de la citada Sentencia Constitucional Plurinacional N°0693/2012, de 2 de agosto, señaló que la misma ha establecido línea jurisprudencial, limitando la competencia del TSJ sobre el conocimiento de los procesos contencioso-administrativos donde se impugnan los actos administra-

10. Principio de eficacia:

Todo procedimiento administrativo debe lograr su finalidad, evitando dilaciones indebidas (resolver en plazo razonable)

Respecto al significado del Principio de eficacia, la Sentencia Constitucional N°0032/2010 de 20 de septiembre, estableció lo siguiente:

“En virtud al principio de eficacia disciplinado por el art. 4 inc. j) de la LPA, el ejercicio de toda potestad administrativa, genera para la administración pública en cualquiera de sus niveles, la obligación de emisión de actos administrativos evitando dilaciones indebidas, aspecto plasmado en el art. 17.I de la LPA, razón por la cual, estos actos deben ser pronunciados dentro de los plazos procedimentales establecidos por el «bloque de legalidad» imperante, aspecto que garantiza una tutela administrativa efectiva y brinda seguridad y certeza jurídica al administrado, en esta perspectiva, el Estado Plurinacional de Bolivia, ha incorporado a su ingeniería jurídica la técnica conocida en Derecho Comparado como “silencio administrativo”.

tivos particulares o generales de las Alcaldías o Gobiernos Autónomos Municipales. Así, el Tribunal Supremo concluyó señalando que: “el presente proceso contencioso que impugna la Resolución Administrativa (...), emitida por la Dirección General de Regulación y Supervisión Municipal del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, no es de competencia del Tribunal Supremo de Justicia, al tenor de lo dispuesto en la Sentencia Constitucional Plurinacional N°0693/2012 de 2 de agosto de 2012 y más bien la competencia es atribuida a los órganos jurisdiccionales departamentales, para su conocimiento y resolución. Que por reiterada jurisprudencia de éste Tribunal Supremo de Justicia en casos análogos, ha resuelto por declinar competencia para que sean los Tribunales Departamentales de Justicia quienes resuelvan los procesos contencioso administrativos donde se demande a las Alcaldías o Gobiernos Autónomos Municipales (...)”.

11 Principio de economía, simplicidad y celeridad:

Los procedimientos administrativos se desarrollarán con economía, simplicidad y celeridad (a favor del administrado), evitando la realización de trámites burocráticos y largos, formalismos inútiles o diligencias innecesarias, superfluas u onerosas

Cabe agregar que el principio de economía procesal (de indudable base constitucional), está destinado también a la abreviación y simplificación del proceso administrativo, tratando de evitar que su prolongación injustificada, pueda convertir en inoperante la actividad administrativa, cuando se encuentra vinculada a un petición concreta del(los) administrado(s).

En otras palabras, el *Principio de Economía Procesal* (que por su consagración constitucional, tiene alcance transversal en el ámbito administrativo), propugna dos aspectos esenciales para la eficacia del proceso administrativo: que sea terminado en el plazo más breve posible y, que logre alcanzar su fines en la menor cantidad de actos (o audiencias), lo que implica por sí mismo la *celeridad* –mediante normas que impidan la prolongación de plazos–, y la *concentración* –eliminando trámites superfluos que no sean indispensables–, como requisitos necesarios para un debido proceso administrativo; por lo que su consagración también resulta importante en la Ley de Procedimiento Administrativo.

Conviene señalar que los Principios de Economía Procesal y Celeridad, son algunos de los principios procesales bastante desarrollados por la jurisprudencia constitucional en el siguiente sentido:

“Los principios de economía procesal y celeridad se encuentran íntimamente relacionados, pues, a través del primero se busca la celeridad en la solución de los litigios para impartir pronta y cumplida justicia. En ese sentido, la SC 0400/2005-R de 19 de abril, señaló que el “...principio de economía procesal que tiene como

objeto evitar que el trabajo del juez se vea duplicado y que el proceso sea más rápido, consiste, principalmente, en conseguir el mayor resultado con el mínimo de actividad de la administración de justicia. Con la aplicación de este principio, se busca la celeridad en la solución de los litigios, es decir, que se imparta pronta y cumplida justicia...". En el mismo sentido se pronunció, la SC 0803/2005-R de 19 de julio. Actualmente, la Constitución Política del Estado, en su art. 178. I establece "La potestad de impartir justicia (...) y se sustenta en los principios de independencia, imparcialidad, seguridad jurídica, publicidad, probidad, celeridad, gratuidad, pluralismo jurídico, interculturalidad, equidad, servicio a la sociedad, participación ciudadana, armonía social y respeto a los derechos". Conforme a dicha potestad, la administración de justicia, en las diferentes jurisdicciones y en la justicia constitucional, debe ser oportuna y sin dilaciones, buscando efectivizar los derechos y las garantías constitucionales. Además del principio anotado, el art. 180.I de la CPE, hace referencia a los principios procesales de gratuidad, publicidad, transparencia, oralidad, celeridad, probidad, honestidad, legalidad, eficacia, eficiencia, accesibilidad, inmediatez, verdad material, debido proceso e igualdad de las partes ante el juez; principios que no son únicamente aplicables a la jurisdicción ordinaria, sino también a otras jurisdicciones como la indígena originaria campesina, la agroambiental y también, claro está, a la justicia constitucional.

Sobre los principios de eficacia y eficiencia, la jurisprudencia constitucional contenida en la SC 0010/2010-R de 6 de abril, estableció: "...El primero de ellos (eficacia) supone el cumplimiento de las disposiciones legales y que los procedimientos deben lograr su finalidad, removiendo, de oficio, los obstáculos puramente formales; este principio está íntimamente vinculado con la prevalencia del derecho sustancial respecto al formal y el principio de verdad material. El segundo, (eficiencia), persigue acortar el tiempo de duración de los procesos y obtener una mayor certeza en las resoluciones, de manera que las personas puedan obtener un oportuno reconocimiento de sus derechos". Por otra parte, conviene también considerar que -por la naturaleza, fines y funciones de la justicia

constitucional- la interpretación que se efectúa en sede constitucional recurre a diferentes métodos o criterios, partiendo de los que clásicamente fueron formulados por Savigny: gramatical, histórico, sistemático de contexto y teleológico y, de manera específica, los principios propios de la justicia constitucional, como el de unidad de la Constitución, de concordancia práctica o de equilibrio moderado y de interpretación conforme a la Constitución y, de acuerdo a Peter Haberle, el de interpretación favorable a los derechos de la Ley Fundamental, así como el derecho comparado” (Cfr. Sentencia Constitucional N°0178/2011-R, de 11 de marzo de 2011).

12. Principio de informalismo:

La inobservancia de exigencias formales no esenciales por parte del administrado, que puedan ser cumplidas posteriormente, podrán ser excusadas (ampliando lo favorable y restringiendo lo odioso) y ello no interrumpirá el procedimiento administrativo.

Este constituye otro de los principios sobre los que se debe regir la actividad de la Administración Pública, entendido como la facultad del aparato estatal de excusarle al administrado, en su beneficio y en aplicación del principio de favorabilidad, el cumplimiento de exigencias formales no esenciales, pudiendo proseguirse el procedimiento administrativo sin perjuicio de que aquellos se cumplan con posterioridad. La naturaleza y alcances del Principio de Informalismo establecido por la Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo, se encuentran ampliamente desarrollados por la jurisprudencia constitucional. En este sentido, la Sentencia Constitucional N°642/2003-R, de fecha 8 de mayo de 2003, expresó lo siguiente:

“el principio de informalismo consiste en la excusación de la observancia de exigencias formales no esenciales y que pueden cumplirse después, por ejemplo la errónea calificación del recurso (Juan Francisco Linares, Derecho Administrativo, Editorial Astrea, pág. 348); la excusación referida, debe ser interpretada siempre a favor

*del interesado o administrado, pues traduce la regla jurídica in dubio pro actione, o sea, de la interpretación más favorable al ejercicio al derecho a la acción, para asegurar, más allá de las dificultades de índole formal, una decisión sobre el fondo de la cuestión objeto del procedimiento. Por consiguiente en virtud a ese principio de informalismo, la autoridad administrativa podrá interpretar el recurso no de acuerdo a la letra del escrito, sino conforme a la intención del recurrente, corrigiendo equivocaciones formales de los administrados (...)*²¹.

-
- 21 La misma Sentencia Constitucional N°642/2003-R, ampliando su fundamentación sobre la importancia del **Principio de Informalismo**, señaló lo siguiente: *“Que, en coherencia al principio de informalismo, se tiene al principio de favorabilidad, entendido por este Tribunal en SC 136/2003-R, en sentido de que “... el intérprete está obligado a optar por aquel entendimiento interpretativo que desarrolle de mejor forma y con la mayor efectividad, los derechos, principios y valores que consagran el orden constitucional”; de acuerdo al sentido de ambos principios (informalismo y favorabilidad), con la finalidad de garantizar el debido proceso y derecho de defensa del administrado o de quien se encuentra siendo procesado, el ordenamiento administrativo permite a la autoridad administrativa realizar una interpretación favorable al procesado, corrigiendo esas equivocaciones formales en las que incurrió quien está siendo administrado. Que, a su vez, este Tribunal con la facultad interpretativa que le reconoce el art. 4 de la Ley 1836, en una situación similar a la presente entendió: “...que el recurrente actuó sin asesoramiento profesional, por error o precipitación. Que habiéndose presentado el recurso en tiempo hábil, corresponde al órgano pertinente conocer y resolver en el fondo la reclamación planteada; teniendo en cuenta que la segunda instancia, cuando corresponde, es un derecho reconocido en nuestra legislación y de manera universal. Que procede el recurso de Amparo para corregir errores u omisiones que no puedan ser corregidos mediante recursos ordinarios y siempre que no haya otro medio o recurso para la protección inmediata de sus derechos y garantías como lo establece la jurisprudencia nacional”, Auto Constitucional 286/1999-R, de 28 de octubre. Que, igualmente en SC 512/2003-R, de 16 de abril, expresó: “...la garantía del debido proceso no está instituida para salvaguardar el ritualismo procesal, sino para garantizar que el mismo se desarrolle revestido de las garantías esenciales... en virtud del principio de “informalismo” del Derecho Administrativo (junto con los de oficialidad y eficacia) – que excusa al administrado, de la observancia de las exigencias formales no esenciales– ...”. Que, por consiguiente, la impugnación del recurrente bien puede ser reconducida por la autoridad administrativa correspondiente, en el marco del principio de informalismo referido”. (Los subrayados me corresponden).*

Posteriormente, en la Sentencia Constitucional N° 0022/2004-R, de fecha 7 de enero de 2004, en un caso en que los recurrentes accionaron las vías recursivas administrativas en forma errónea ante una autoridad que no correspondía, se expresó el siguiente razonamiento (*ratio decidendi* válida y aplicable en casos análogos):

“(..) en base al principio de informalismo que rige a trámites administrativos, pudo asimilarse al recurso de Revocatoria previsto por las normas de los arts. 140 y 141 LM y 9.II del DS 26139, 67 y siguientes del DS 26115; luego, los recurrentes, solicitaron que el Alcalde emita una resolución respecto de su solicitud, presentando en forma equivocada ante una instancia incompetente como es el Concejo Municipal, el 30 de julio del mismo año, «Recurso de Revocatoria, bajo alternativa de Recurso Jerárquico», (incluso en su memorial de amparo, mencionan que interpusieron el «Recurso Jerárquico de Revocatoria» que es inexistente en nuestras normas procesales administrativas), éste recurso sobre la base del mencionado principio de informalismo, pudiera asimilarse al recurso jerárquico, por lo que luego de haber declinado competencia el Concejo, el Asesor de la alcaldía, emitió informe legal en sentido de que no correspondía resolver el recurso por ser extemporáneo, siendo lo correcto que al estar formulado el recurso, se ordene la remisión de todos los antecedentes a la Superintendencia de Servicio Civil, para que ésta con jurisdicción propia defina lo que corresponda en este asunto”.

De la jurisprudencia glosada, se establece que en virtud del principio de informalismo, el procedimiento administrativo, está exento de las exigencias formales no esenciales, y que pueden cumplirse después, por ejemplo la errónea calificación del recurso, con la finalidad de asegurar una decisión sobre el fondo de la cuestión. Consiguientemente, en virtud a este principio, la autoridad administrativa, podrá interpretar el recurso, no de acuerdo a la letra del escrito, sino conforme a la intención del recurrente, corrigiendo equivocaciones formales de los administrados.

Asimismo, en la Sentencia Constitucional N°0992/2005-R, de fecha 19 de agosto de 2005, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado señalando que:

“(...) de acuerdo con el principio de informalismo que adquiere relevancia en estos procedimientos administrativos, imponiendo a la administración, por su evidente condición técnica frente al administrado, de la responsabilidad de encauzar sus solicitudes y peticiones realizando siempre una interpretación favorable a la acción (pro actione), el memorial presentado el 4 de agosto debe ser considerado para la utilización del recurso de revocatoria previsto por el art. 64 de la LPA, pues evidentemente tiene el objeto de impugnar la decisión asumida por el decreto de 15 de julio de 2004, en ese sentido debió ser tramitado conforme el procedimiento previsto para el recurso de revocatoria; empero, el recurrente, respondiendo al citado recurso, mediante Decreto de 11 de agosto de 2004, dispuso que conforme a las SSCC 1606/02-R, y 1506/03-R, el recurrente ocurra ante la autoridad jurisdiccional competente; actuación que no cumple con lo dispuesto por el art. 61 de la LPA, que dispone que el recurso de revocatoria debe ser resuelto por resolución, confirmando o revocando total o parcialmente la resolución o acto impugnado, o desestimando el recurso por las causales expresamente estipuladas; lo que evidentemente no existió en el caso analizado, pues el recurrido no dio respuesta debida al recurrente (...)”²².

- 22 En la misma Sentencia Constitucional, se señaló que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ha establecido que **el derecho de petición se lesiona por falta de respuesta fundamentada a la petición efectuada**; así la SC 0176/2003-R, de 17 de febrero, expresa la siguiente línea jurisprudencial: “(..) «ese derecho se puede estimar como lesionado cuando la autoridad a quien se presenta una petición o solicitud, no la atiende; es decir, no la tramita ni la responde en un tiempo oportuno o en el plazo previsto por Ley de forma que cubra las pretensiones del solicitante, ya sea exponiendo las razones por las cuales no se la acepta, o dando curso a la misma, con motivos sustentados legalmente o de manera razonable, sin que pueda tenerse por violado el derecho de petición, al darse una respuesta negativa en forma motivada, pues el derecho de petición en su sentido esencial no implica necesariamente una respuesta positiva, sino una respuesta oportuna y emitida en el término legal, además de motivada. Así lo ha reconocido la uniforme jurisprudencia constitucional en los arts. 189/01

Los antecedentes jurisprudenciales reseñados son ilustrativos de que en el procedimiento administrativo rige el principio de informalismo, que excluye de este procedimiento la exigencia de requisitos formales; de su consagración en la Ley de Procedimiento Administrativo y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, pueden expresarse, con carácter enunciativo y no limitativo, las siguientes *aplicaciones prácticas del principio de informalismo*:

- i) *no es preciso calificar jurídicamente las peticiones;*
- ii) *los recursos pueden ser calificados erróneamente, pero han de interpretarse conforme la intención del recurrente, y no según la letra de los escritos;*
- iii) *la administración tiene la obligación de corregir evidentes equivocaciones formales;*
- iv) *la equivocación del destinatario tampoco afecta la procedencia de la petición o del recurso; y v) si no consta la notificación del acto impugnado debe entenderse que el recuso ha sido interpuesto en término.*

Con referencia al principio de informalismo, es necesario también dejar establecido que éste rige a favor del administrado, por la condición técnica de ciertas agencias, órganos y

y 776/2002-R, entre otras»; razonamiento que debe ser complementado, pues cuando se lo expuso no estaba vigente la Ley de Procedimiento Administrativo, que, tiene como uno de sus objetos hacer efectivo el derecho de petición [art. 1 inc. b) de la LPA], por tanto regula el ejercicio del derecho de petición; en consecuencia, aplicando las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo, la respuesta que todo administrado merece obtener de la administración además de oportuna y motivada, deberá ser emitida en las formas y con el contenido requerido por la Ley de Procedimiento Administrativo, ello implica que, para el caso de la respuesta al recurso de revocatoria, conforme dispone el art. 61 de la LPA, la respuesta será confirmando o revocando la resolución o acto impugnado, o desestimando el recurso en los casos previstos; cualquier otra forma de respuesta implica una lesión y supresión del derecho a la petición, que tiene como núcleo esencial la respuesta, independientemente del sentido de la misma, tal y como lo regula la Ley de Procedimiento Administrativo”.

labores que cumple la administración pública, lo que lo sitúa en inferioridad de condiciones en su relación con el Estado, por ello no rige a favor de la administración, estando más bien ésta obligada al cumplimiento de todas las formalidades establecidas por las normas aplicables a su relación con las personas. (Cfr. Sentencia Constitucional N°0992/2005-R, de 19 de agosto)²³.

13. Principio de publicidad (Principio de Transparencia):

La actividad y actuación de la Administración es pública, salvo que ésta u otras leyes la limiten.

En otras palabras, el principio de publicidad pretende significar que la tramitación de las solicitudes, peticiones, recursos, etc., en el ámbito administrativo, sea de carácter público, decretándose su reserva sólo en casos excepcionales; asimismo, implica también que todos los administrados con interés legítimo, tienen derecho a conocer el contenido de los actos, decisiones o resoluciones de la Administración Pública, en resguardo de sus derechos a la defensa y al debido proceso administrativo.

23 *“De la jurisprudencia glosada, se extrae, como aplicaciones prácticas del principio de informalismo, que la administración tiene la obligación de corregir las equivocaciones formales del administrado; así, cuando éste se equivoque en el destinatario de un recurso administrativo, la administración tiene la obligación de corregir ese error formal y remitir el recurso ante la autoridad que le corresponde tramitarlo; de igual forma, aún cuando exista una equivocación en la denominación del recurso, la autoridad encargada de tramitarlo debe resolverlo en el fondo, ya que lo materialmente importante en un procedimiento administrativo no es el cumplimiento de las formalidades, sino la búsqueda de la verdad material, así como la vigencia de los derechos de las personas; de tal modo que, cuando un administrado demuestre su inconformidad con lo resuelto por una autoridad administrativa y reclama esa decisión, debe siempre razonarse que lo que está haciendo el administrado es impugnar la resolución porque no la acepta; en consecuencia, las autoridades deben considerar ese cuestionamiento por medio de las vías recursivas previstas, sean ante la misma autoridad (revocatoria) o ante el superior (jerárquico), vías que pueden tener otra denominación, pero que siempre implican la posibilidad de la revisión del acto administrativo”.* (Sentencia Constitucional N°1206/2006-R, de 30 de noviembre de 2006).

Este criterio, concuerda plenamente con lo dispuesto por el Artículo 32, parágrafo I, de la misma Ley de Procedimiento Administrativo, que respecto a la Validez y Eficacia de los actos administrativos, dispone expresamente que: “*Los actos de la Administración Pública sujetos a esta Ley se presumen válidos y producen efectos desde la fecha de su notificación o publicación*”.

A este efecto, se debe tener en cuenta que la validez del acto administrativo depende de la concurrencia de requisitos de carácter subjetivo (competencia), y objetivo (legalidad y forma).

Así, para la *validez del acto administrativo*, éste debe emanar de una autoridad competente, y además, debe ajustarse a los requisitos señalados por la misma Ley, para tener validez (por ejemplo, los requisitos esenciales del acto administrativo). Por otro lado, generalmente la actividad administrativa es pública y formal, en sentido de que sus actos deben ser de conocimiento general, a cuyo efecto han de estar rodeados necesariamente de las formalidades necesarias, que son determinadas por la misma Constitución y las Leyes.

Asimismo, para la *eficacia de los actos administrativos*, deben cumplirse dos requisitos: su *publicación y notificación* a los interesados; vale decir, que los actos administrativos que surten efectos generales deben ser necesariamente publicados, al igual que las Leyes; en cambio, los actos que surten efectos particulares, deben ser notificados en legal forma a los interesados.

14. Principio de impulso de oficio:

La Administración Pública está obligada a impulsar el procedimiento en todos los trámites en los que medie el interés público.

Precisamente por la existencia de un interés público, que en todo caso debe protegerse y salvaguardarse para el normal desarrollo de las actividades, funciones y fines esenciales del

Estado, es que la Administración Pública debe proceder de oficio en todas sus actuaciones.

En este sentido, el tratadista Agustín Gordillo sostiene que el principio de la “oficialidad” derivado del principio de la legalidad objetiva, tiene como primera hipótesis la impulsión de oficio del procedimiento.

“En efecto, si bien el procedimiento puede ser iniciado de oficio o a petición de parte, la impulsión de éste corresponde en todos los casos a la administración. Ello es así porque en la actuación de los órganos administrativos no debe satisfacerse simplemente un interés individual sino también un interés colectivo, y el propio interés administrativo: de allí que la inacción del administrado no pueda determinar en ningún caso la paralización del procedimiento. Por ello nos parece desaconsejable proyectar la creación legislativa de una tal caducidad o perención de instancia, pues es muy difícil que la paralización de un procedimiento pueda ser debida a actos del particular ya que, normalmente, su continuación no depende de la voluntad del particular. Y, por supuesto, es errado pretender aplicar por analogía, en ausencia de normas expresas, la institución procesal de la perención de instancia: si la ley expresamente no lo determina, la institución procesal mencionada es inaplicable, pues, como decimos, el principio imperante en el procedimiento administrativo no es la impulsión de las partes, sino la impulsión de oficio, principio éste a nuestro juicio incompatible con el de la perención o caducidad de instancia”²⁴.

24 Cfr. Gordillo, Agustín. *Procedimiento y Recursos Administrativos (Principios Fundamentales del Procedimiento Administrativo*. PRA-II-3. Disponible en: http://www.gordillo.com/pdf_tomo5/03/03-capitulo2.pdf). “El principio de la impulsión de oficio –agrega Gordillo–, desde luego, no significa que toda impulsión procesal deba proceder de la administración: en todos aquellos casos en que la iniciación del procedimiento depende del particular (reclamaciones, recursos), es evidente que el impulso inicial lo provee el particular, aunque luego de ese acto del particular retoma su aplicación el principio general, y la continuación del procedimiento se rige otra vez por el principio de la impulsión de oficio”.

15. Principio de gratuidad:

Los particulares sólo estarán obligados a realizar prestaciones personales o patrimoniales a favor de la Administración Pública, cuando la Ley o norma jurídica expresamente lo establezca; y,

Respecto a los alcances del Principio de Gratuidad en el Procedimiento Administrativo, la Sentencia Constitucional N°0024/2005, de 11 de abril de 2005 estableció el siguiente entendimiento (expuesto en el marco de las normas de la Constitución abrogada, y aplicable en lo pertinente):

“El principio de gratuidad de la justicia no tiene expreso reconocimiento como tal en nuestro ordenamiento superior, sin embargo corresponde desarrollarlo según la previsión establecida en el art. 116.X de la CPE (actual artículo 178, parágrafo I de la CPE vigente), señalando que la gratuidad es, en esencia, la condición para hacer realidad el acceso a la justicia en condiciones de igualdad, pues la situación económica de las partes no puede colocar a una de ellas en situación de privilegio frente a la otra ni propiciar, consiguientemente la discriminación. El principio de gratuidad previsto para la administración de justicia, es aplicable también al procedimiento administrativo, así lo establecen las normas previstas por el art. 4 inc. o) de la LPA (...), de lo que se infiere que en la previsión normativa del principio de gratuidad se establece la excepción, vale decir la posibilidad de que se obligue al administrado a realizar una prestación patrimonial, reconociendo en forma implícita la naturaleza jurídica del principio de gratuidad, el que si bien constituye una condición esencial en la administración de justicia, ello no significa que el Estado debe cargar las expensas, y costos que resulten en todos los procesos sean estos judiciales o administrativos (...).”

16. Principio de proporcionalidad²⁵:

La Administración Pública actuará con sometimiento a los fines establecidos en la presente Ley y utilizará los medios adecuados para su cumplimiento.

IV. EL ACTO ADMINISTRATIVO

Cabe señalar que una de las particularidades de la Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo, es que logra definir lo que se debe entender por acto administrativo en el ordenamiento jurídico boliviano, en los siguientes términos: *“Artículo 27° (Acto Administrativo). Se considera acto administrativo, toda declaración, disposición o decisión de la Administración Pública, de alcance general o particular, emitida en ejercicio de la potestad administrativa, normada o discrecional, cumpliendo con los requisitos y formalidades establecidos en la presente Ley, que produce efectos jurídicos sobre el administrado. Es obligatorio, exigible, ejecutable y se presume legítimo”*.

25 **Principio de los límites a la discrecionalidad.** La discrecionalidad se da cuando el ordenamiento jurídico le otorga al funcionario un abanico de posibilidades, pudiendo optar por la que estime más adecuada. En los casos de ejercicio de poderes discrecionales, es la ley la que permite a la administración apreciar la oportunidad o conveniencia del acto según los intereses públicos, sin predeterminedar la actuación precisa. De ahí que la potestad discrecional es más una libertad de elección entre alternativas igualmente justas, según los intereses públicos, sin predeterminedar cuál es la situación del hecho. Esta discrecionalidad se diferencia de la potestad reglada, en la que la Ley de manera imperativa establece la actuación que debe desplegar el agente. Esta discrecionalidad tiene límites, pues siempre debe haber una adecuación a los fines de la norma y el acto debe ser proporcional a los hechos o causa que los originó, conformándose así, los principios de racionalidad, razonabilidad, justicia, equidad, igualdad, proporcionalidad y finalidad. La Ley del Procedimiento Administrativo, en el art. 4. inc. p), establece en forma expresa el principio de proporcionalidad. (Cfr. Sentencia Constitucional N°1464/2004-R).

Al respecto, la Sentencia Constitucional N°107/2003, de 10 de noviembre, precisó los caracteres esenciales del acto administrativo al señalar que:

“Acto administrativo es la decisión general o especial de una autoridad administrativa, en ejercicio de sus propias funciones, y que se refiere a derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellas. El pronunciamiento declarativo de diverso contenido puede ser de decisión, de conocimiento o de opinión.

Los caracteres jurídicos esenciales del acto administrativo son:

- 1) La estabilidad, en el sentido de que forman parte del orden jurídico nacional y de las instituciones administrativas;*
- 2) La impugnabilidad, pues el administrado puede reclamar y demandar se modifique o deje sin efecto un acto que considera lesivo a sus derechos e intereses;*
- 3) La legitimidad, que es la presunción de validez del acto administrativo mientras su posible nulidad no haya sido declarada por autoridad competente;*
- 4) La ejecutividad, constituye una cualidad inseparable de los actos administrativos y consiste en que deben ser ejecutados de inmediato;*
- 5) La ejecutoriedad, es la facultad que tiene la Administración de ejecutar sus propios actos sin intervención del órgano judicial;*
- 6) La ejecución, que es el acto material por el que la Administración ejecuta sus propias decisiones.*

De otro lado, la reforma o modificación de un acto administrativo consiste en la eliminación o ampliación de una parte de su contenido, por razones de legitimidad, de mérito, oportunidad o conveniencia, es decir, cuando es parcialmente contrario a la ley, o inoportuno o inconveniente a los intereses generales de la sociedad”.

En resumen, el acto administrativo es una manifestación o declaración de voluntad, emitida por una autoridad administrativa en forma ejecutoria, es de naturaleza *reglada* o *discrecional* y tiene la finalidad de producir un efecto de derecho, ya sea crear, reconocer, modificar o extinguir una situación jurídica subjetiva frente a los administrados.

Goza de obligatoriedad, exigibilidad, presunción de legitimidad y ejecutabilidad; es impugnabile en sede administrativa y sujeta a control jurisdiccional posterior cuando se trata de actos administrativos definitivos, lo que no implica que aquellos actos administrativos no definitivos no puedan ser cuestionados; sin embargo, en este último caso, se lo hará en ejercicio del derecho de petición consagrado en el art. 24 de la CPE, y solamente de manera preventiva (Cfr. Sentencia Constitucional Plurinacional N°0249/2012, de 29 de mayo).

Por otro lado, la Sentencia Constitucional N°0680/2006-R, de 17 de julio, precisó algunos de los requisitos esenciales del acto administrativo, señalando la diferencia entre un acto administrativo *perfecto*, y un acto administrativo *eficaz*, de acuerdo a lo siguiente:

“A fin de resolver dicha controversia corresponde acudir a lo que se establece en la doctrina del derecho administrativo al respecto, partiendo de que como acto administrativo se entiende toda declaración, disposición o decisión de la administración de carácter general o particular, emitida en ejercicio de sus funciones y que produce efectos jurídicos sobre el administrado, y que según sostiene Roberto Dromi (Derecho Administrativo, Ediciones Ciudad Argentina, 1997, pp. 227 a 239), para su existencia requiere del cumplimiento de ciertos requisitos esenciales, a saber: competencia, objeto, voluntad y forma, requisitos que deben concurrir simultáneamente de acuerdo con el modo requerido por el ordenamiento jurídico.

La competencia es la esfera de atribuciones de los entes y órganos, determinada por el derecho objetivo o el ordenamiento jurídico positivo. Es el conjunto de facultades y obligaciones que un órgano puede y debe ejercer legítimamente. En otros términos, es el conjunto de atribuciones que, en forma expresa o razonablemente implícita, le confieren la Constitución, las leyes y los reglamentos y que debe ser ejercida directa y exclusivamente por el órgano que la tiene atribuida como propia, salvo los casos de delegación, sustitución o avocación previstos por las disposiciones normativas pertinentes.

El objeto del acto administrativo es la materia o contenido sobre el cual se decide, certifica, valora u opina. El objeto tiene que ser cierto, claro, preciso y posible física y jurídicamente.

La voluntad administrativa que está compuesta por la voluntad subjetiva del funcionario y la voluntad objetiva del legislador, comprende elementos subjetivos (intelectivos de los órganos-individuos) y objetivos (normativos procesales).

Por forma se entiende el modo como se instrumenta y se da a conocer la voluntad administrativa, es el modo de exteriorización de esa voluntad, lo cual se produce a través de la publicación y la notificación. Los actos administrativos deben ser notificados al interesado, pues la publicación no suple la falta de notificación. La falta de publicación no vicia al acto.

Respecto a la notificación del acto administrativo, Dromi señala (p. 242) que el acto que no ha sido notificado no produce efectos jurídicos inmediatos, no es acto administrativo en el concepto señalado, careciendo de eficacia mientras no sea notificado al interesado, agrega que la comunicación del acto afecta a la vinculación o sujeción del administrado, no debiendo la notificación ser imprecisa ni ambigua.

Entonces, conforme a la doctrina sucintamente desarrollada, es posible distinguir entre un acto administrativo

perfecto y un acto administrativo eficaz, entendiéndose por el primero aquel que cumple con todos los requisitos de procedimiento y forma señalados por ley para su expedición, mientras que un acto administrativo es eficaz cuando surte efectos frente a las partes interesadas, creando, modificando o extinguiendo relaciones jurídicas entre las partes, eficacia que se adquiere una vez que el acto administrativo es publicado, cuando se trata de un acto de carácter general, impersonal y abstracto, o notificado, cuando se trata de un acto de carácter particular, personal y concreto.

Consecuentemente, el acto administrativo adquiere eficacia o produce sus efectos, recién luego de que haya sido publicado o notificado; en otros términos, los actos administrativos existen desde que se expiden, pero su validez y eficacia está condicionada a su publicación o notificación.

Este criterio se halla patentizado en nuestro ordenamiento jurídico en el art. 32.I de la LPA que respecto a la validez y eficacia de los actos administrativos señala que éstos se presumen válidos y producen efectos desde la fecha de su notificación o publicación."

V. VALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS – NULIDAD Y ANULABILIDAD²⁶

En coherencia con los principios antes anotados, el art. 27 de la Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo, señala que *"se considera acto administrativo, toda declaración, disposición o decisión de la Administración Pública, de alcance general o particular, emitida en ejercicio de la potestad administrativa, normada o discrecional, cumpliendo con los requisitos y formalidades establecidos en la*

26 Cfr. Sentencia Constitucional N°1464/2004-R, de 13 de septiembre.

presente Ley, que produce efectos jurídicos sobre el administrado. Es obligatorio, exigible, ejecutable y se presume legítimo”²⁷.

El art. 32 de la Ley de Procedimiento Administrativo, señala que “*Los actos de la Administración Pública sujetos a esta ley se presumen válidos y producen efectos desde la fecha de su notificación o publicación*”. De acuerdo a esta norma, se presume la validez de los actos administrativos; sin embargo, el capítulo V de la Ley N°2341, establece los casos en que el acto administrativo puede ser declarado nulo o anulable. Así, el art. 35 establece:

“I. Son nulos de pleno derecho los actos administrativos en los casos siguientes:

- a) Los que hubiesen sido dictados por autoridad administrativa sin competencia por razón de la materia o del territorio;*
- b) Los que carezcan de objeto o el mismo sea ilícito o imposible;*
- c) Los que hubiesen sido dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido;*

27 Ahora bien, todo acto administrativo debe ser emitido con competencia, en este entendido, debe precisarse que **la competencia como elemento esencial del acto administrativo**, implica el poder o aptitud legal de asumir y ejecutar decisiones que generen consecuencias jurídico-administrativas, siendo por tanto la medida o continente de la potestad administrativa asignada por la Constitución y las leyes a órganos de la Administración Pública en cualquiera de sus niveles de administración u organización territorial. En efecto, en el ámbito de los actos administrativos, la competencia, como elemento esencial y requisito de formación de los mismos, tiene una génesis de rango constitucional enraizada en el juez natural, aspecto del cual devienen sus características esenciales, toda vez que la competencia como medida y continente de la potestad administrativa es indelegable, invalorable y emana solamente de la ley y la Constitución, razonamiento a partir del cual se establece que la nulidad de los actos administrativos pronunciados sin competencia son una causal de nulidad, de acuerdo a los arts. 35 concordante con el 28 inc. a) de la LPA. (Cfr. Sentencia Constitucional N°0032/2010, de 20 de septiembre de 2010).

- d) *Los que sean contrarios a la Constitución Política del Estado; y*
 - e) *Cualquier otro establecido expresamente por ley.*
- II. *Las nulidades podrán invocarse únicamente mediante la interposición de los recursos administrativos previstos en la presente ley”.*

Por su parte, el art. 36, determina que:

- “I. Serán anulables los actos administrativos que incurran en cualquier infracción al ordenamiento jurídico distinta de las previstas en el artículo anterior.*
- II. No obstante lo dispuesto en el numeral anterior, el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados.*
- III. La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo dará lugar a la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo.*
- IV. Las anulabilidades podrán invocarse únicamente mediante la interposición de los recursos administrativos previstos en la presente Ley”.*

De acuerdo a las normas transcritas, tanto la nulidad como la anulabilidad de los actos administrativos, sólo pueden ser invocadas mediante la interposición de los recursos administrativos previstos en la ley y dentro del plazo por ella establecido; en consecuencia, en virtud a los principios de legalidad, presunción de legitimidad, y buena fe, no es posible que fuera de los recursos y del término previsto por ley se anulen los actos administrativos, aún cuando se aleguen errores de procedimiento cometidos por la propia administración, pues la Ley, en defensa del particular, ha establecido expresamente los mecanismos que se deben utilizar para corregir la equivocación; por ende, fuera del procedimiento previsto y los recur-

sos señalados por la ley, un mismo órgano no podrá anular su propio acto administrativo (conocido en la doctrina como “acto propio”), por cuanto una vez definida una controversia y emitida la Resolución, ésta ingresa al tráfico jurídico y por lo tanto ya no está bajo la competencia de la autoridad que la dictó, sino a la comunidad, como lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en la Sentencia Constitucional N°1173/2003-R, de 19 de agosto²⁸.

Lo señalado precedentemente, es aplicable también para los casos de revocatoria, modificación o sustitución de los actos administrativos propios que crean, reconoce o declaran un derecho subjetivo, ya que éstos sólo pueden ser revocados cuando se utilizaron oportunamente los recursos que franquea la ley, o cuando el acto beneficie al administrado. Sobre la problemática del acto propio, la jurisprudencia comparada ha precisado lo siguiente:

28 *“Del contexto legal previsto por las disposiciones citadas y la jurisprudencia gloriada se infiere que las resoluciones administrativas emitidas en ejercicio de la atribución de autoridad jerárquica en los procedimientos administrativos regulados por los arts. 137 y ss de la LM, y por la Ley de Procedimiento Administrativo, generan derechos subjetivos a favor de la persona que accionó el recurso jerárquico; no siendo posible que tanto la nulidad como la anulabilidad de los actos administrativos, puedan ser invocadas mediante una demanda de nulidad, fuera de la interposición de los recursos administrativos previstos en la ley y fuera del plazo por ella establecida; en consecuencia, en virtud a los principios de legalidad, presunción de legitimidad, y buena fe, no es posible que fuera de los recursos y del término previsto por ley se anulen los actos administrativos, aún cuando se aleguen errores de procedimiento cometidos por la propia administración, por cuanto la Ley, en defensa del particular, ha establecido expresamente los mecanismos que se deben utilizar para corregir el error o la equivocación; por ende, fuera del procedimiento previsto y los recursos señalados por la ley, un mismo órgano no podrá anular su propio acto administrativo, por cuanto una vez definida una controversia y emitida la Resolución, ésta ingresa al tráfico jurídico y por lo tanto ya no está bajo la competencia de la autoridad que la dictó, sino a la comunidad”* (Sentencia Constitucional N°0258/2007-R, de 10 de abril de 2007).

1. **Tribunal Supremo español:** *“La buena fe que debe presidir el tráfico jurídico en general y la seriedad del procedimiento administrativo, imponen que la doctrina de los actos propios obliga al demandante a aceptar las consecuencias vinculantes que se desprenden de sus propios actos voluntarios y perfectos jurídicamente hablando, ya que aquella declaración de voluntad contiene un designio de alcance jurídico indudable...”* (Sentencia de 22 de abril de 1967).
2. **Corte Constitucional de Colombia:** *“Un tema jurídico que tiene como sustento el principio de la buena fe es el del respeto al acto propio, en virtud del cual, las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe (art. 83 C.N). Principio constitucional, que sanciona entonces, como inadmisibles toda pretensión lícita, pero objetivamente contradictoria con respecto al propio comportamiento efectuado por el sujeto”.*

“La teoría del respeto al acto propio, tiene origen en el brocardo ‘Venire contra pactum proprium nellí conceditur’ y, su fundamento radica en la confianza despertada en otro sujeto de buena fe, en razón de una primera conducta realizada. Esta buena fe quedaría vulnerado si fuese admisible aceptar y dar curso a una pretensión posterior y contradictoria...” (Sentencia T-295/99).

Ahora bien, no obstante lo anotado precedente, es criterio general de la doctrina que existen actos que pueden ser revocados por razones de oportunidad, con el objetivo de satisfacer las exigencias de interés público, caso en el que la Administración está obligada a indemnizar al particular; en cambio, hay otros que no gozan de estabilidad y, por lo mismo, pueden ser revocados por la Administración, por razones de utilidad pública, no siendo indemnizables, salvo cuando ha existido culpa administrativa o cuando la Administración ha realizado una incorrecta valoración del interés público. Son actos administrativos inestables, por ejemplo, los permisos concedidos por la Administración, cuya vigencia y revocatoria dependerá

de la discrecionalidad de la Administración, apreciando si está o no de acuerdo con el interés público.

VI. CONCLUSIÓN

Hasta aquí, he intentado sistematizar los lineamientos más importantes de la jurisprudencia constitucional, respecto al entendimiento que debe asumirse en cuanto a la naturaleza y alcances de las disposiciones contenidas en la Ley N°2341 de Procedimiento Administrativo Boliviano, específicamente en cuanto se refiere a los principios generales de la actividad administrativa, ampliamente desarrollados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Plurinacional, haciendo énfasis en la naturaleza jurídica y alcances del derecho a la petición, el principio de verdad material, el principio de informalismo, el debido proceso administrativo, el derecho a la defensa y su aplicación al ámbito administrativo; todo ello de acuerdo a las últimas modulaciones jurisprudenciales, esperando que esta recopilación sea de utilidad para todos los lectores interesados en profundizar sus conocimientos sobre la naturaleza y fundamentos jurídicos de los principios generales que rigen la actividad administrativa en Bolivia.